Ministerie van Defensie

RAPPORT VAN BEVINDINGEN BEHEERSING INVESTERINGSPROJECTEN

Onderzoek naar ramen & budgetteren, informatievoorziening en besluitvorming

Datum	18 oktober 2012
Status	Definitief
Nummer	BS/2012031398

Colofon

	Audit Dienst Defensie Programma Management Audits
	Spui 32 Postbus 20701 2500 ES Den Haag
Contactpersoon	Kol C.P. ter Heege MPA *Programmamanager Management Audits* T 070 318 84 14 *MDTN* *06 501 88414 F 070 318 75 96
Versie	Definitief
Opdrachtgever	Secretaris-Generaal
Auteur(s)	Kol C.P. ter Heege MPA Drs. E.E. Codrington RA RO Drs. E.A. Koch RO Drs. ir. C.P.Ockhuysen RA

Inhoud

1 Managementsamenvatting

1.1 Inleiding

Naar aanleiding van de recent noodzakelijk gebleken verhoging van het budget van het project Verwerving Joint Logistic Support Ship (JSS) heeft de Minister van Defensie de Tweede Kamer toegezegd door de Auditdienst Defensie een onderzoek uit te laten voeren naar de wijze waarop Defensie investeringsprojecten raamt en budgetteert.

In deze managementsamenvatting beschrijven wij de belangrijkste bevindingen van het onderzoek en de daaraan verbonden hoofdaanbevelingen. In hoofdstuk 3 van het rapport zijn onze bevindingen en aanbevelingen in detail opgenomen.

1.2 Frequentie en omvang budgetoverschrijdingen[1]

Van de 44 projecten die wij in beschouwing hebben genomen blijkt bij 4 projecten sprake te zijn van een significante budgetoverschrijding in de realisatiefase van het project. Hierbij hanteren wij de criteria die gelden voor het melden van overschrijdingen aan de Tweede Kamer, te weten een toename van meer dan € 25 miljoen, niet zijnde loon- en prijspeilbijstellingen. In totaal is met deze 4 projecten een bedrag gemoeid van circa € 404 miljoen, hetgeen ca. 4 % is van het financiële volume van alle projecten in de realisatiefase en de bij het onderzoek betrokken afgeronde projecten.

Bij 23 andere projecten is sprake van budgettoenames die grotendeels het gevolg zijn van prijspeilaanpassingen of met een omvang van minder dan € 25 miljoen.

1.3 Oorzaken budgetoverschrijdingen en budgettoenames

Oorzaken van budgettoenames zijn onder andere het verloop van het Defensie Materieel Proces (DMP), de kwaliteit van de ramingen, de lange doorlooptijd van de projecten en de impact daarvan op de eerder vastgestelde behoeften, de projectbeheersing, het planproces en de onvoldoende snelle besluitvorming.

Budgettoenames en significante budgetoverschrijdingen komen met name voor bij projecten waarbij sprake is van ontwikkeling of internationale samenwerking. Deze projecten merken wij aan als zgn. risicovolle projecten. Aangezien het een wens van de politiek is om in sommige gevallen voor ontwikkeling te kiezen ter wille van de Nederlandse industrie en het beleid is om meer internationaal samen te werken, is het van belang om kritisch een weloverwogen keuze te maken en zich daarbij bewust te zijn dat de keuze niet zonder risico is. Aangezien deze projecten een andere dynamiek hebben wordt aanbevolen om bij het ramen rekening te houden met de specifieke risico's van ontwikkelingsprojecten of internationale samenwerking en voldoende flexibiliteit in te bouwen met een toereikende projectreserve.

1 Wij maken onderscheid in budgettoenames en significante budgetoverschrijdingen. Budgettoenames zijn alle toenames van projectbudgetten, ongeacht de omvang of oorzaak van de toename. Significante budgetoverschrijdingen zijn budgettoenames die € 25 miljoen of meer bedragen, niet het gevolg zijnde van loon- en materiaalkostenstijgingen (prijsbijstelling)

Daarnaast wordt aanbevolen in internationale samenwerkingsprojecten bij de overige partners aan te dringen op een strak “change management” proces en het beperken van het aantal te ontwerpen varianten en wijzigingen.

1.4 Inrichting en werking van de beheersing van investeringsprojecten

Binnen Defensie en tussen Defensie en de Tweede Kamer zijn diverse processen en procedures afgesproken en schriftelijk vastgelegd om een tijdige en correcte informatievoorziening en een beheerste uitvoering van investeringsprojecten te waarborgen. Mede hierdoor blijft een groot aantal projecten binnen het beschikbare budget. In de werking van deze processen en procedures constateren wij desondanks een aantal aanbevelingen waarvan wij de belangrijkste onderstaand presenteren.

1.5 Ramen en budgetteren

De kwaliteit van de ramingen van een investeringsproject vormt de basis voor een beheerst financieel verloop van het project. De eerste ramingen, op basis waarvan besluiten moeten worden genomen en die mede bepalend zijn voor de mate waarin een project binnen de financiële kaders kan worden gerealiseerd, kennen veel onzekerheden. Enerzijds is dit inherent aan het DMP. Anderzijds spelen echter factoren een rol die beïnvloedbaar zijn. De kwaliteit van de ramingen kan verbeterd worden door:

- over prijsbijstelling eenduidig beleid te formuleren en vast te leggen, waarbij planbedragen in het intern plandocument (DIP) gedurende DMP-fasen A tot D ook jaarlijks worden aangepast aan loon- en prijspeil-veranderingen;
- instelling van een pool met kostendeskundigen die bij risicovolle projecten, in iedere fase van besluitvorming, een onafhankelijke toets uitvoert op de ramingen. Door deze pool binnen de huidige processen/rollen onder te brengen kan voorkomen worden dat additionele bureaucratie ontstaat;
- in aanvulling hierop of als alternatief hiervoor, voorafgaande aan go/no go beslissing, een gateway review uit te voeren bij risicovolle projecten;
- risicomanagement een hoofdonderdeel van financiële projectbeheersing te laten zijn. Kwantificeer hierbij de uitkomsten van een risicoanalyse en koppel dit aan de te vormen projectreserve. De bestaande DGPM aanwijzing risicomanagement dient hiervoor te worden aangepast.

1.6 Informatievoorziening en besluitvorming

De informatievoorziening en besluitvorming over grote projecten kan op punten in de uitvoering verbeterd en vereenvoudigd worden. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- informeer de departementsleiding tijdig over dreigende afwijkingen binnen Product/Tijd/Geld bij projecten boven de € 25 miljoen of politiek gevoelige projecten, ook indien oorzaken, gevolgen en of oplossingen nog niet (volledig) bekend zijn;
- versnel/verbeter de besluitvorming door uniformering van de rapportage-structuur en (betere) vastlegging ervan en duidelijke vastlegging van doel van overleggen en rol van de betrokkenen in de overleggen;
- geef meer ruimte aan de projectleider in de vorm van een projecttolerantie waarbinnen hij meer vrijheid van handelen heeft. Dit voorkomt tijdrovende besluitvorming op hoog niveau over relatief kleine afwijkingen.

1.7 Het DMP en het planproces

Het DMP en het planproces spelen een belangrijke rol bij de bestuurlijke projectbeheersing. Wij onderkennen in dit verband de volgende verbetermogelijkheden:

- onderzoek of de ondersteuning van projectcontrol en het financieel management kan worden verbeterd met een projectenmodule in SAP (beperk doublures, fouten en verschillen in administraties);
- herzie en vereenvoudig het DMP;
- investeer in de wederzijdse kennis van de betrokkenen over het DMP en de rollen van de spelers in de verschillende fasen.

1.8 Communiceer realistisch

De (grote) projecten van Defensie liggen onder het vergrootglas van de Tweede Kamer. Hiervoor wordt de Kamer al geïnformeerd vanaf de initiële ramingen. Deze ramingen vertonen de laatste jaren een grotere mate van detail en nauwkeurigheid dan enkele jaren geleden en dan gezien alle onzekerheden in die fase gerechtvaardigd is. De gerapporteerde ramingen krijgen in het verkeer met de Tweede Kamer een eigen dynamiek en status die niet realistisch is. Het zou beter zijn de Tweede Kamer realistische ramingen op hoofdlijnen te geven door ook in de commercieel vertrouwelijke bijlagen bij de A-brief te werken met brackets van onnauwkeurigheid. Deze brackets worden, naarmate het project vordert en de onzekerheden afnemen, steeds smaller.

1.9 Checks and balances

Er lijken in opzet voldoende checks and balances in de bestuurlijke processen aanwezig te zijn, maar deze werken niet altijd. Naast de complexiteit van de processen en overlegstructuren die we hiervoor hebben geadresseerd wordt dit ook veroorzaakt door het ontbreken van voldoende tegenwicht bij de uitvoering van de processen.

Voor het ontbreken van voldoende tegenwicht zijn oplossingsrichtingen:

- verander de wijze van rolinvulling. Daarvoor is onder andere een meer kritische houding nodig van alle betrokken directies;
- de invulling van de regierol door de HDB (Hoofd Directie Beleid): bewaken of de totale projectenportfolio binnen de beleidskaders en ambitieniveau van het BPB wordt uitgevoerd;
- het versterken van de controlfunctie op alle niveaus;
- voor risicovolle projecten kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over op te leveren informatie op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt. Indien deze afspraken niet worden nagekomen elkaar daarop aanspreken.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 2 februari 2012[2] heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over de noodzakelijk geworden verhoging van het budget met € 24,7 miljoen van het project Verwerving Joint Logistiek Ondersteuningsschip (*Joint Logistic Support Ship, JSS*). Deze verhoging is het gevolg van een prijspeilaanpassing, een toegenomen behoefte aan staal en de verrekening van de kosten voor de inbouw van medische voorzieningen.

Deze budgetverhoging was voor de minister aanleiding om aan de Tweede Kamer toe te zeggen dat een nader onderzoek door de Audit Dienst Defensie (ADD) zal worden uitgevoerd naar de wijze waarop Defensie de investeringsprojecten raamt en budgetteert, met als doel overschrijdingen van het budget zoveel als mogelijk te beperken.

2.2 Context van het onderzoek

Het is niet voor het eerst dat het problematisch lijkt te zijn de kosten van investeringsprojecten te beheersen. Een historisch voorbeeld hiervan betreft de 'Walrus-affaire': In 1984 wordt bekend dat de bouw van deze hypermoderne klasse van onderzeeboten gepaard ging met enorme kostenstijgingen, waarover de politieke leiding van het departement onvoldoende was geïnformeerd. De Walrus-affaire leidt in het voorjaar van 1985 tot de vervanging van de verantwoordelijk geachte marineleiding. Door de invoering van het Defensie Materieel Proces (DMP) in 1984 krijgt de politiek meer greep op het aanschaffingsbeleid van de krijgsmacht[3].

De beheersing van investeringsprojecten is voor het Ministerie van Defensie een punt van voortdurende aandacht. Dankzij onder andere stringente regelgeving en procedures blijft een groot aantal projecten binnen het beschikbare budget. Echter bij een aantal projecten blijkt desondanks sprake van verstoringen die leiden tot budgetoverschrijdingen.

Ook in het buitenland worstelt men al decennia met dit vraagstuk. Zo stelt een vertegenwoordiger van de Amerikaanse *Government Accountability Office* in een verklaring voor de Senaatscommissie voor de Krijgsmacht[4]:
"I am pleased to be here today to discuss the Department of Defense's (DOD) management of its major weapon system acquisitions—an area that has been on GAO's high risk list since 1990. Prior to and since that time, Congress and DOD have continually explored ways to improve acquisition outcomes without much to show for their efforts. DOD's major weapon system programs continue to take longer, cost more, and deliver fewer quantities and capabilities than originally planned."

Het voorzien in de behoeften aan materieel, infrastructuur en informatievoorziening van Defensie blijkt een complex proces. Bij de uitvoering zijn veel spelers betrokken, projecten strekken zich uit over verschillende jaren en er is een grote mate van interne en externe dynamiek.

2 Kamerbrief 'De verwerving van het Joint Logistiek Ondersteuningsschip (JSS)', nr.BS2011002895, d.d. 2 februari 2012

3 Bron: http://www.defensie.nl/nimh/geschiedenis/tijdbalk/1945-1990/98a1984-1985_walrus-affaire

4 GAO-08-782T d.d. 3 juni 2008

Dit alles duidt erop dat er geen eenvoudige oplossingen bestaan die elke vorm van budgetoverschrijding op projectniveau kunnen uitsluiten.
Met investeringen in nieuw materieel, infrastructuur en informatievoorziening bij Defensie zijn grote bedragen gemoeid. In 2012 is hiervoor circa € 1,1 miljard begroot. Het totale projectvolume van de thans lopende en voor de komende tien jaar geplande investeringen met een omvang van meer dan € 25 miljoen beloopt circa € 18 miljard[5]. Onder meer deze grote financiële belangen rechtvaardigen nader onderzoek naar mogelijkheden tot verdere verbetering van de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten.

2.3 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen te doen over de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten op basis van een onderzoek naar de aspecten informatievoorziening (rapportages), ramen & budgetteren en besluitvorming daaromtrent, teneinde budgetoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken.

2.4 Onderzoeksvragen

Om het doel van het onderzoek te realiseren, beantwoorden wij de volgende onderzoeksvragen.

1. Hoe vaak komen budgetoverschrijdingen voor en hoe groot is de omvang van deze budgetoverschrijdingen?
2. Is de inrichting van de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten beschreven voor wat betreft de aspecten ramen & budgetteren, informatievoorziening en de besluitvorming daaromtrent en wat zijn de ervaringen omtrent de werking?
3. Welke oorzaken van budgetoverschrijdingen kunnen worden achterhaald aan de hand van een vergelijking van projecten met en zonder budgetoverschrijdingen, gegeven het (bestuurlijke) proces van projectbeheersing?
4. Welke oplossingsrichtingen kunnen worden geformuleerd teneinde budgetoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken?

2.5 Object van onderzoek

De audit richt zich op de inrichting en de werking van de (bestuurlijke) beheersing van de processen van informatievoorziening, ramen & budgetteren en de besluitvorming van investeringsprojecten. Het onderzoek gaat enerzijds in op de systematiek, de *checks & balances* en de invulling van rollen en verantwoordelijkheden zoals genoemd in de Aanwijzing SG A/969 Defensie Materieel Proces. Anderzijds heeft ook beperkt feitenonderzoek plaatsgevonden naar oorzaken van budgetoverschrijdingen.

Het onderzoek richt zich op materieel-, infrastructuur- en informatievoorziening-projecten met een financiële omvang vanaf € 25 miljoen, met als peildatum 1 februari 2012. Afstotingsprojecten worden uitgesloten.

In het onderzoek zijn de volgende projecten betrokken:

- Projecten in de fase van behoeftestelling tot en met het contract, de aanbestedingsfase (DMP A t/m D -fase) ook wel planningsfase genoemd;

5 Waarvan t/m 2011 ruim € 6,3 miljard reeds is uitgegeven

- Projecten in de fase vanaf contract tot oplevering (de realisatiefase);
- Projecten die zijn afgerond in de periode 2006 t/m 2011.

Vertrekpunten voor het onderzoek zijn de aan de Tweede Kamer aangeboden DMP-A brieven.

Tot het moment van de politieke besluitvorming over de A-fase, zijn ramingen de kaders voor de specificatie van de behoefte. In de planningsfase blijft er sprake van ramingen. Pas na de D-fase worden ramingen budgetten in de begroting. De Aanwijzing SG A/969 Defensie Materieel Proces schrijft voor dat over alle afwijkingen of overschrijdingen die optreden na dit moment voor wat betreft product en/of tijd en/of geld, politieke verantwoording moet worden afgelegd. Het onderzoek richt zich op het beperken van deze budgetafwijkingen of -overschrijdingen. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden worden de ramingen in het onderzoek betrokken en wordt in bepaalde gevallen teruggegaan naar de pre-A fase van projecten.

De exploitatiekosten vallen buiten de scope van het onderzoek.

2.6 Opdrachtgever en opdrachtnemer

De Secretaris-Generaal van het Ministerie van Defensie is de opdrachtgever voor deze audit. De waarnemend Directeur ADD is opdrachtnemer. Het Plan van Aanpak is op 25 april 2012 getekend door de opdrachtgever.

2.7 Verrichte werkzaamheden

Teneinde tot onze bevindingen te kunnen komen hebben wij allereerst kennis genomen van relevante wet- en regelgeving, literatuur en andere documenten. Vervolgens zijn verschillende oriënterende gesprekken gevoerd met actoren uit de meest betrokken organisatieonderdelen. Dit heeft geleid tot een aantal algemeen geldende inzichten en inzichten die meer specifiek voor de situatie bij Defensie van toepassing lijken. Op basis van deze informatie hebben wij de audit verder vormgegeven, waarbij de onderzoeksvragen zijn beantwoord door een combinatie van dossieronderzoek en interviews met betrokken partijen zowel bij het ministerie van Defensie als bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM).

Teneinde de *'good practices'* op het terrein van projectbeheersing van anderen te kunnen incorporeren in het onderzoek, hebben collegae van de Auditdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (inmiddels opgegaan in de Auditdienst Rijk) geparticipeerd in en geadviseerd over de audit. Wij zijn deze collegae, de directie van de voormalige Auditdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de directie van de huidige Auditdienst Rijk hiervoor erkentelijk.

De aldus verkregen informatie is geanalyseerd en de uitkomsten van deze analyse zijn vastgelegd in dit rapport van bevindingen.

2.8 Rapportage

Wij benadrukken dat dit rapport uitsluitend ingaat op de bevindingen naar aanleiding van de hiervoor beschreven werkzaamheden. Een concept van deze rapportage is enerzijds voor hoor en wederhoor over feitelijke onjuistheden aangeboden aan de D-DMO, HDFC, CDS, C-CDC, HDAB, HDIO en PSG.

Anderzijds is het besproken met de hiervoor in het leven geroepen klankbordgroep, die zich vooral heeft gefocust op de aanbevelingen. De opmerkingen zijn waar mogelijk verwerkt in het definitieve rapport van bevindingen dat thans voorligt.

Op deze opdracht zijn onze beroepsbepalingen van toepassing zoals verwoord in Standaard 4400 "Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie" van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants. Dit betekent dat wij geen zekerheid verstrekken en geen oordeel geven of conclusies trekken, maar rapporteren over bevindingen. Het is aan de opdrachtgever om op basis van deze bevindingen zich een eigen oordeel te vormen.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren wij de feitelijke bevindingen van ons onderzoek. Daarbij beantwoorden wij de onderzoeksvragen, te weten:

1. Hoe vaak komen budgetoverschrijdingen voor en hoe groot is de omvang van deze budgetoverschrijdingen? (zie paragraaf 3.2)
2. Is de inrichting van de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten beschreven voor wat betreft de aspecten ramen & budgetteren, informatievoorziening en de besluitvorming daaromtrent en wat zijn de ervaringen omtrent de werking? (zie paragraaf 3.3)
3. Welke oorzaken van budgetoverschrijdingen kunnen worden achterhaald aan de hand van een vergelijking van projecten met en zonder budgetoverschrijdingen, gegeven het (bestuurlijke) proces van projectbeheersing? (zie paragraaf 3.4)
4. Welke oplossingsrichtingen kunnen worden geformuleerd teneinde budgetoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken? (zie paragraaf 3.5)

De beantwoording van onderzoeksvraag 1 beperkt zich tot projecten in de realisatiefase en afgeronde projecten. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 en 3 is breder gekeken en zijn ook de projecten in de planningsfase betrokken.

3.2 Onderzoeksvraag 1: Frequentie en omvang budgetoverschrijdingen

3.2.1 Inleiding

Om een beeld te kunnen vormen van de omvang en urgentie van het probleem van budgetoverschrijdingen bij investeringsprojecten is het van belang inzicht te krijgen in de frequentie waarmee deze voorkomen en in de omvang ervan. Daartoe hebben wij een kwantitatieve analyse uitgevoerd van de materieel-, infrastructuur- en informatievoorzieningprojecten met een financiële omvang van € 25 miljoen of meer met als peildatum 1 februari 2012.

Voor de materieelprojecten is uitgegaan van het Materieel Projecten Overzicht (MPO) van september 2011 en voor de infrastructuur- en informatievoorzieningprojecten van de Begroting 2011. In totaal betreft het 44 projecten, met een totaal financieel volume van circa € 10,5 miljard [6]. De informatie is afkomstig uit documenten (begroting, defensie investeringsplan (DIP), nota's, brieven e.d.), interviews met projectleiders e/o projectcontrollers en in enkele gevallen de contractmanagers. Op de (financiële) informatie is geen accountantscontrole toegepast.

Om de uitkomsten van de analyse goed te kunnen duiden, zijn onderstaande begrippen en overwegingen van belang.

- Budgettoenames. Hieronder verstaan wij alle toenames van projectbudgetten, ongeacht de omvang of oorzaak van de toename. Voor projecten in de realisatiefase en voor afgeronde projecten hanteren wij het budget in de DMP-D brief[7] als ijkpunt.

6 Bron MPO september 2011 en DIP februari 2012, projecten in de realisatiefase en de voor het onderzoek geselecteerde afgeronde projecten

7 Omdat Infrastructuur- en IV-projecten na het DMP-A document doorgaans geen andere DMP-documenten kennen, hebben wij voor deze projecten ook in de realisatiefase de raming in het DMP-A document als basis gehanteerd.

- Significante overschrijdingen. Hierbij houden wij wel rekening met de omvang en de aard van de overschrijding. Beperkte overschrijdingen geven immers doorgaans minder aanleiding voor maatregelen dan grotere overschrijdingen. Wij sluiten hierbij aan bij het grensbedrag van € 25 miljoen dat op verzoek van de Vaste Commissie voor Defensie in het DMP wordt gehanteerd [8] waarboven de Kamer tussentijds dient te worden geïnformeerd. In zijn brief van 7 juli 2010 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer[6] stelt de Minister van Defensie bovendien dat indien de kosten van een project de financiële ontwikkelingen volgen op het gebied van stijging van loon- en materiaalkosten dit niet als overschrijding wordt aangemerkt. In de planfase van het DMP wordt strikt gezien niet gesproken over een budgetoverschrijding, maar van een bijstelling die inherent is aan het DMP proces. Om die reden richten wij ons bij deze onderzoeksvraag op projecten in de realisatiefase en enkele recent afgeronde projecten. Significante overschrijdingen beschouwen wij derhalve als budgettoenames die € 25 miljoen of meer bedragen, niet het gevolg zijnde van loon- en materiaalkostenstijgingen (prijsbijstelling), maar van inhoudelijke wijzigingen van het project tijdens de realisatiefase.

3.2.2 *Budgettoenames*

In totaal zijn 44 investeringsprojecten in de analyse betrokken: 34 materieelprojecten, 8 infrastructuurprojecten en 2 informatievoorzieningprojecten. Uit onderstaand overzicht blijkt het aantal projecten in realisatiefase en afgerond.

	Materieel	Infrastructuur	IV	Totaal
Realisatie fase	29	7	2	38
Afgerond	5	1	0	6
totaal	**34**	**8**	**2**	**44**

Van de 44 investeringsprojecten is er bij 27 projecten sprake van een budgettoename. Het bedrag dat hiermee in totaal is gemoeid bedraagt circa €1,28 miljard, ongeveer ca 12 % van het totale volume van de projecten in de realisatiefase en de door ons onderzochte afgeronde projecten. De kleinste toename betreft € 0,1 miljoen en de grootste € 385,5 miljoen. De onderverdeling van de budgettoenames in type project en projectfase is in onderstaande tabel weergegeven. De beperkte afwijkingen in sommige sommaties zijn het gevolg van afrondingsverschillen.

Bedragen toename in M€ (tussen haakjes het aantal projecten met een toename van het budget)				
Projecten	Materieel	Infrastructuur	IV	Totaal
Realisatie fase	884 (17)	92 (4)	104 (1)	1.080 (22)
Afgerond	149 (4)	45 (1)	-	194 (5)
Totaal	**1.033 (21)**	**137 (5)**	**104 (1)**	**1.274 (27)**

8 Kamerbrief 32 123 X Nr. 135 d.d. 7 juni 2010

3.2.3 *Significante overschrijdingen*

Uit een nadere analyse blijkt dat van de 27 projecten met een budgettoename er 10 zijn met een toename van meer dan € 25 miljoen. Bij 17 projecten bedraagt de overschrijding minder dan € 25 miljoen. De budgetoverschrijdingen omvatten echter ook de (jaarlijkse) prijspeilaanpassing. Indien daarvan wordt geabstraheerd, resteren van de 44 projecten die wij hebben geanalyseerd in totaal 4 projecten met een significante budgetoverschrijding: 1 materieelproject, 2 infrastructuurprojecten en 1 informatievoorzieningproject. In totaal is hiermee een bedrag van € 404,4 miljoen (ca 4 % van het totale volume) gemoeid.

	Project	**Overschrijding (M€)** **Exclusief prijsbijstelling**
Materieel	NH-90	190,3
Infrastructuur	Nieuwbouw Schiphol	65,4
	Herbelegging VLB SSB-GZR	45,2
IV	ERP/M&F (SPEER)	103,5
Totaal		**404,4**

Opvallend is dat de directe aanleiding voor het onderzoek, het project Verwerving van de JSS, niet een project is met een significante budgetoverschrijding volgens de door ons gehanteerde definitie. De overschrijding in de realisatiefase is grotendeels te herleiden naar een rekenfout in de jaarlijkse prijspeilaanpassing (€ 17,7 miljoen). Daarnaast zijn een te lage raming van de hoeveelheid staal (€ 5,5 miljoen) en de behoefte aan medische voorzieningen (€ 1,5 miljoen) oorzaken van de noodzakelijke budgetophoging.[9]

Tenslotte merken wij op dat de hiervoor gepresenteerde budgettoenames en significante overschrijdingen van de projectbudgetten niet betekenen dat de Defensiebegroting per definitie wordt overschreden. De Beleid-, Planning- en Begrotingsprocedure (BPB-procedure), inclusief het Defensie Investeringsplan (zie 3.3.2) zorgen ervoor dat de totale uitgaven voor investeringen in een bepaald jaar zo goed mogelijk binnen de geldende financiële kaders blijven.

3.2.4 *Samenvattend*

Van de 44 projecten die wij in beschouwing hebben genomen blijkt bij 4 projecten sprake te zijn van een significante budgetoverschrijding in de realisatiefase van het project. Hierbij hanteren wij de criteria die gelden voor het melden van overschrijdingen aan de Tweede Kamer, te weten een toename van meer dan € 25 miljoen, niet zijnde loon- en prijspeilbijstellingen. In totaal is met deze 4 projecten een bedrag gemoeid van circa € 404 miljoen, hetgeen ca. 4 % is van het financiële volume van alle projecten in de realisatiefase en de bij het onderzoek betrokken afgeronde projecten.

Bij 23 andere projecten is sprake van budgettoenames die grotendeels het gevolg zijn van prijspeilaanpassingen of een omvang van minder dan € 25 miljoen hebben.

9 De overschrijding van € 98,5 miljoen waarover de Tweede Kamer in 2009 was geïnformeerd betreft een overschrijding in de planningsfase. Het is te herleiden naar een prijspeilaanpassing van € 46 miljoen en aanvullende behoeften van € 52 miljoen.

3.3 Onderzoeksvraag 2: Inrichting en werking beheersing

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan wij in op de vragen of de inrichting van de beheersing van investeringsprojecten is beschreven en wat de ervaringen zijn omtrent de werking daarvan. Met name besteden wij daarbij aandacht aan de aspecten ramen & budgetteren, informatievoorziening en besluitvorming.

Aangezien het ministerie van IenM ook grote projecten uitvoert, hebben wij gekeken naar hoe zij deze beheerst. Waar naar onze mening relevant hebben wij bij de ervaringen van Defensie de `methodiek` IenM vermeld; mogelijk kan deze leiden tot een verbetering van het proces van Defensie. Zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit het Ministerie van Financiën is eerder gesuggereerd de methodiek van risicomanagement te herzien conform de methodiek van IenM[10]. Voor de volledige beschouwing wordt verwezen naar
bijlage 2.

3.3.2 Inrichting van de beheersing

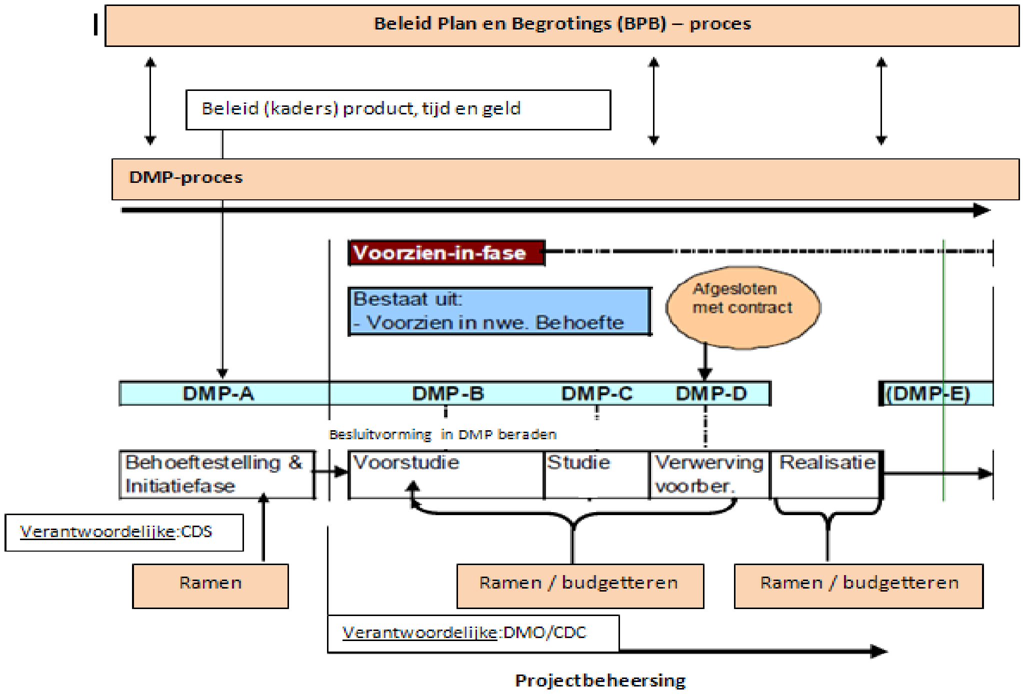
Investeringsactiviteiten (projecten) en de daarmee gemoeide middelen komen voort uit de BPB–procedure. In de BPB-procedure worden – binnen het rijksbegrotingsproces – defensiebrede integrale afwegingen gemaakt over de samenhang tussen ambitie en doelstellingen, de daarvoor uit te voeren activiteiten en de benodigde allocatie van middelen en de beheersing daarvan.
De BPB-procedure heeft een relatie met het DMP; het vormt de kaders voor de uitvoering daarvan in termen van product, tijd en geld. De BPB–procedure kent een jaarlijkse cyclus. Het DMP daarentegen heeft geen cyclisch karakter. Elk investeringsproject doorloopt zijn eigen DMP, waarin jaargrenzen geen rol spelen.
Het DMP betreft de verwerving van militair materieel, informatiesystemen en infrastructuur boven € 5 miljoen. Het omvat de behoeftestellingsfase (A) [11], waarvoor de CDS verantwoordelijk is en waarvoor hij budgettaire ruimte in het DIP [12] heeft geschapen. De fasen voorstudie (B), studie (C) en verwervingsvoorbereiding (D) zijn de verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties. Na de D-fase begint de realisatie. Het DMP kan afgesloten worden met een evaluatie[13] (E).

10 Zowel de Tweede Kamer als het Ministerie van Financiën hebben kritiek geuit op de wijze waarop Defensie omgaat met de risicomatrix. De kritiek is gebaseerd op de jaarrapportages NH-90. Zie Kamervragen over de 10e en 11e jaarrapportage NH-90, kamerstukken 25928 nr. 47 en 50 d.d. 22 februari 2011 en 14 december 2011
11 In geval van infrastructuurprojecten wordt alleen de A-fase doorlopen en wordt alleen een A-document opgesteld. In uitzonderlijke gevallen wordt ook een B-document (inclusief een PVE) opgesteld en een B-beraad gehouden.

12 In het DIP zijn alle investeringsprojecten, zowel gepland als in realisatie, opgenomen, rekening houdend met de geldende financiële kaders.

13 DMP E komt alleen voor bij projecten met een financiéle omvang van meer dan € 250 miljoen.

In onderstaand schema is de samenhang tussen het BPB, DMP en projectbeheersing samengevat.



De Aanwijzing SG A/969 Defensie Materieel Proces bevat uitvoeringsbepalingen die de fasering van de besluitvorming en de informatievoorziening en voortgangs-bewaking betreffen. Het heeft tot doel de politiek-bestuurlijke risico´s te beheersen en stelt eisen aan de beheersing van de uitvoering. Het is geen methodiek voor projectmanagement. Daarvoor zijn er een aanwijzing SG A/970 Projectmanagement en het Voorschrift Projectmanagement DMO voor de materieel projecten. Voor BV/IV projecten is een "Richtlijn projectvoering BV/IV projecten" beschikbaar.

Voor de ramingen van materieelprojecten is er een Directoraat-Generaal Materieel (DGM) aanwijzing ´Levensduurkosten bij materieelprojecten´ die dateert uit 1998. Voor het ramen van infrastructuurprojecten is er de aanwijzing SG A/954 Vastgoed Beleidskaders en Normen Defensie. Echter defensiebrede specifieke aanwijzingen en kwaliteitseisen ontbreken.

Het verwervingsproces van Defensie wordt uitgevoerd aan de hand van het DMP. Op alle verwervingsaspecten die gedurende het DMP aan de orde komen, zijn diverse aanwijzingen SG en HDFC van toepassing waaronder SG A/919 Verwerving Defensie, SG A/938 Defensiebeleid over zelf doen, uitbesteden en samenwerken (sourcingbeleid) en HDFC 38 Voorafgaand Toezicht.

In de diverse aanwijzingen, procedures en voorschriften wordt ingegaan op de aspecten ramen & budgetteren, informatievoorziening en de besluitvorming. De inrichting van de beheersing van investeringsprojecten is voor deze aspecten beschreven.

Ervaringen omtrent de werking

3.3.3 Ramen en budgetteren

3.3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan wij in op onze bevindingen over ramen en budgetteren van investeringsprojecten bij Defensie.

Wij behandelen achtereenvolgens de kwaliteit van het ramen en budgetteren, het planproces van defensie in relatie tot ramen en budgetteren en de thema's prijsbijstellingen, projectreserves, risicomanagement en projecttolerantie. We sluiten de paragraaf af met een aantal aanbevelingen.

3.3.3.2 Kwaliteit van ramen en budgetteren

Kwalitatief hoogwaardige ramingen zijn van belang voor een beheerste realisatie van de projectbudgetten. Hoe beter immers de raming, hoe minder groot de kans op afwijkingen tijdens de uitvoering. Bovendien brengen kwalitatief goede ramingen meer rust in het planproces aangezien deze door minder wijzigingen in de loop van het project het harmoniseren van het defensie investering plan een minder complex en beter inzichtelijk proces maken. De kwaliteit van de raming wordt op haar beurt onder andere bepaald door de kwaliteit van de beschikbare informatie over product en tijd die aan het betreffende project ten grondslag ligt.

De ervaringen met het ramen en budgetteren zijn vrijwel unaniem. De initiële ramingen in de DMP-A fase zijn schattingen gebaseerd op open bronnen, normen, ervaringen e.d. Deze initiële ramingen kennen veel onzekerheden die lopende het DMP traject minder worden. De initiële raming wordt intern Defensie slechts als indicatief gezien, hetgeen inherent is aan het DMP-proces. Afhankelijk van het soort project en de beschikbare informatie is het onvermijdelijk dat de voorspellende waarde van de ramingen verschilt en initieel slechts beperkt is.

Desondanks is de kwaliteit van de ramingen van investeringsprojecten in een aantal gevallen minder hoog dan mogelijk is. Hieraan liggen meerdere mogelijke oorzaken ten grondslag:

- Optimisme. Behoeftestellers, planners en projectleiders blijken vaak uit te gaan van te optimistische aannames en onvoldoende rekening te houden met (de additionele kosten van) negatieve verstoringen zoals vertragingen, wijzigingen in specificaties, wijzigende veiligheids- en milieu-eisen etc.

- Strategisch gedrag. Er kan bewust voor worden gekozen een project te laag te ramen om deze in het projectportfolio (DIP) opgenomen te krijgen. In een later stadium kan de raming onder budgettaire druk eveneens worden verlaagd. Ook kunnen functionaliteiten uit een behoefte worden weggelaten of verwijderd. Het is niet uitgesloten dat deze functionaliteiten (veel) later in een vervolgfase alsnog aan het project worden toegevoegd, waardoor het benodigde budget alsnog toeneemt. Op dat moment is het onwaarschijnlijk dat het project alsnog wordt geannuleerd omdat het grootste deel van de uitgaven reeds is gedaan dan wel juridisch is verplicht.

- Ontoereikende specificatie. Minder goede ramingen worden ook geweten aan de kwaliteit waarmee de behoefte wordt geformuleerd en de vertaling daarvan naar specifieke technische eisen. Een gebrekkige vertaling werkt door in de vervolgfasen van het project. Het kan de verwerving complexer maken, leiden tot aanvullingen van de behoefte en kan impact hebben op de factor tijd (meer tijd om vertaling te verbeteren), waardoor het project duurder uitpakt dan geraamd.

- Gebrek aan (wederzijdse) kennis en ervaring. Bij de planners en de controller op alle niveaus in het proces wordt gebrek aan wederzijdse kennis alsmede ervaring op het gebied van financiën en/of projectbeheersing gesignaleerd.

In het proces waarmee behoeften worden goedgekeurd of waarmee projecten een nieuwe fase in gaan, wordt niet altijd door de betrokken functionarissen voldoende tegenwicht geboden aan de hiervoor genoemde factoren. Zo wordt door geïnterviewden van zowel de Bestuursstaf als van de Defensie Materieel Organisatie (DMO) te berde gebracht dat de rol van control in het proces van plannen, ramen en budgetteren actiever en sterker vervuld moet worden. Door de organisatie zijn eerste stappen gezet om de rol van control te versterken. Zo is onder andere de toets van de concerncontroller op het harmonisatieproces in het begrotingsjaar uitvoeriger geworden, is de communicatie tussen control niveau 1 (concerncontroller) en 2 (controllers van de Defensieonderdelen) geïntensiveerd en zijn op control niveau 2 initiatieven ontplooid om projecten beter te beheersen[14].

Een inhoudelijke toets van de raming (en andere onderdelen van het project) door materiedeskundigen bij opname in het DIP en bij DMP fase overgangen vindt niet plaats. Het DMP en de andere documenten voorzien daar niet in. Dit wordt wel relevant geacht door veel geïnterviewden omdat dan nagegaan kan worden of ramingen realistisch zijn en of alle functionaliteiten zijn meegenomen.

Bij IenM worden per beslismoment eisen gesteld aan de nauwkeurigheid van een kostenraming. Daarnaast worden kwaliteitseisen gesteld aan het kostenramingdocument. IenM maakt gebruik van een zogenaamde kostenpool. Deze kostenpool heeft verschillende kostendisciplines in huis om alle kostenramingen te maken voor de projecten. De belangrijkste producten van de kostenpool zijn: (life cycle) projectramingen, contractramingen, kostenadvies aan projecten/opdrachtgevers/bestuurders en toetsen op ramingen (second opninions, dwarskijktoetsen, gateway reviews). Alle ramingen bij besluitvormingsmomenten zijn voorzien van een onafhankelijke externe second opninion.

3.3.3.3 Het planproces[15] in relatie tot ramen en budgetteren

Het planproces is een essentieel proces dat veel invloed heeft op de bestuurlijke projectbeheersing. Het ondersteunt bij het realiseren van het totale portfolio aan investeringsprojecten binnen de beschikbare budgettaire kaders. Bovendien is het instrumenteel in de discussie over prioriteiten tussen de verschillende projecten. Het proces waarmee de projecten in de juiste prioriteit worden ingepast in de beschikbare budgettaire kaders wordt 'harmoniseren' genoemd[16].

Het harmoniseren van het investeringplan wordt niet door alle betrokken functionarissen als een transparant proces ervaren.

- Heldere richtlijnen waarin het proces, alle rollen en verantwoordelijkheden zijn beschreven ontbreken;
- De terugkoppeling over de harmonisatieresultaten naar de projectleiders en – controllers vindt soms niet tijdig plaats, hetgeen de projectbeheersing niet ten goede komt;

14 De standaardisatie (een centraal databestand welke wordt gevuld aan de hand van de beantwoording van een viertal vragen) van de aanlevering van ramingen over het lopende jaar is één van de initiatieven.

15 Het planproces omvat het opstellen, behandelen en integreren van investeruingsplannen en exploitatieplannen.

16 Harmoniseren van de plannen vindt feitelijk gedurende het hele jaar plaats; in het kader van het BPB formeel echter tweemaal per jaar. Harmoniseren is het gevolg van prijsaanpassingen in de realisatiefase, maar oorzaken zijn ook projecten die versneld of vertraagd worden als gevolg van het realiseren van financiële taakstellingenële mee- of tegenvallers, scopewijzigingen e.d.

- Prioritering van projecten vindt niet altijd zichtbaar plaats. Het merendeel van de projecten gaat door. De wijze waarop de projecten bij ontoereikende budgetten eventueel worden vertraagd, over meer jaren worden uitgesmeerd en/of in financiële omvang worden gereduceerd is niet voor alle partijen duidelijk.

Doordat het merendeel van de projecten doorgaat blijft het aantal projecten in het investeringsplan hoog en de neerwaartse druk op de hoogte van de ramingen groot. Daarnaast merken wij op dat er geen opleidingen of trainingen zijn voor diverse actoren in het proces en dat het ervaringsniveau relatief laag is. Dit laatste komt onder andere door de relatief korte duur van de functievervulling van het militaire deel van het personeel.

3.3.3.4 Prijsbijstelling in relatie tot ramen en budgetteren

Ten aanzien van prijsbijstelling is het niet gebruikelijk dat de ramingen van de projecten in de <u>planningsfase</u> worden aangepast aan veranderende prijspeilen. Gevolg van deze werkwijze is dat de benodigde projectbudgetten bij de overgang van de DMP D -fase naar de realisatiefase in de meeste gevallen voor prijspeil gecorrigeerd moeten worden. Aangezien de planningsfase zich voor de meeste projecten over meerdere jaren uitstrekt, leidt dit tot de noodzaak van (aanzienlijke) ophogingen van het budget.

De budgetten van projecten in de <u>realisatiefase</u>, waarvoor contracten zijn afgesloten met een prijsindexeringformule, worden in beginsel wel aangepast aan veranderd prijspeilen. In de realisatiefase komt het echter voor dat de compensatie voor inflatie niet volledig wordt toegekend. Het komt voor dat de prijsbijstelling alleen wordt uitgekeerd over reeds aangegane verplichtingen; reserveringen en planbedragen vallen buiten de compensatie voor inflatie. Dit hangt samen met het feit dat het ministerie van Financiën het ministerie van Defensie niet volledig compenseert voor inflatie.

De door Defensie gehanteerde werkwijze is niet in regelgeving vastgelegd. Het is wel algemeen bekend en in correspondentie met de Kamer wordt het ook genoemd. Gevolg van het niet volledig toekennen van prijsbijstelling in de realisatiefase is dat het projectbudget voor dat deel jaarlijks met het inflatiepercentage daalt. Op enig moment als de reserveringen en plannen worden omgezet in verplichtingen zal blijken dat het budget te krap is en zal het verhoogd moeten worden of zal het project in omvang gereduceerd worden.

Zowel in de planningsfase als in de realisatiefase kan blijken dat "extra" budgetverhogingen nodig zijn omdat de budgetten te krap zijn door het niet (volledig) aanpassen van de ramingen en budgetten aan prijsbijstellingen. Dit maakt de projectbeheersing op dit punt onnodig gecompliceerd. Aangezien hierdoor de projectvolumes in principe 'te laag' in de plannen zijn opgenomen, geeft het investeringsplan op totaalniveau een onjuist en onvolledig beeld. Op het harmoniseren van het investeringsplan wordt door deze werkwijze ook onnodig druk gelegd. Ofschoon prijsbijstellingen niet worden gerekend tot budgetoverschrijdingen, is het voorgaande voldoende aanleiding om aanpassing van de thans geldende werkwijze voor te staan. Inmiddels worden door de afdeling integrale plannen van de Defensiestaf acties ondernomen om periodieke prijsbijstelling van ramingen in de planningsfase uit te voeren.

3.3.3.5 Projectreserve /risicomanagement en projecttoleranties

In principe wordt aan alle investeringsprojecten bij Defensie een projectreserve toegekend[17]. De projectreserve is niet direct gekoppeld aan risicomanagement; gesignaleerde risico´s worden niet gekwantificeerd en doorvertaald naar een te vormen post onvoorzien. Bij IenM vindt dit wel plaats. Bij IenM is bovendien binnen de projectorganisatie een risicomanager aangewezen die de risicodatabase en het overzicht van kansen actueel houdt.

Aangezien de projectreserve niet altijd toereikend is om onvoorziene uitgaven te financieren wordt regelmatig een beroep gedaan op de concernplanner (CDS) om het budget te verhogen. Ook dit maakt het planproces onnodig druk door de vele momenten waarop overleg en prioritering plaats moet vinden.

Afgezien van meerwerk tot een zeker bedrag, dat een projectleider zelfstandig in opdracht kan geven, wordt in de praktijk niet gewerkt met projecttoleranties[18] zoals genoemd in de Aanwijzing SG A/970 Projectmanagement Defensie. In de aanwijzing staat dat projecttoleranties zijn gekoppeld aan risico's en dat deze in principe niet hoeven te leiden tot escalaties tenzij ze leiden tot onvoorziene effecten. In de gesprekken is echter naar voren gekomen dat alle afwijkingen dienen te worden afgestemd met het hogere niveau en met de opdrachtgever. Dit maakt het managen van het investeringsplan en de projectbeheersing niet eenvoudiger en het creëert meer overlegmomenten over te veel details.

3.3.3.6 Aanbevelingen voor ramen en budgetteren

Ter verbetering van het proces van ramen en budgetteren van investeringsprojecten bij Defensie doen wij de volgende aanbevelingen:

- Stel defensiebrede specifieke aanwijzingen en kwaliteitseisen op voor het ramingsproces;
- Stel een pool met kostendeskundigen in die bij risicovolle projecten, in iedere fase voorafgaande aan de besluitvorming, een onafhankelijke toets uitvoert op de ramingen. Dit kan tot meer zekerheid leiden over het realiteitsgehalte van ramingen en over de opname van alle functionaliteiten in de ramingen. Een kostenpool kan georganiseerd worden binnen de bestaande organisaties en processen;
- Bij politiek gevoelige en grote projecten kan een gateway review voorafgaande aan go/no go beslissing worden uitgevoerd. Een dergelijke review kan eventueel door een interdepartementale groep worden uitgevoerd[19];
- Stel richtlijnen op waarin het harmonisatieproces, de rollen en verantwoordelijkheden worden beschreven;
- Investeer in wederzijdse kennis door middel van onder andere training, job rotatie, intensivering van communicatie;
- Versterk de rol van control verder op alle niveaus en draag zorg dat voldoende deskundig tegenwicht wordt ingebouwd. De eerste stappen zoals genoemd in paragraaf 3.3.3.2 zijn een zet in de goede richting;

17 Bij materieelprojecten wordt afhankelijk van de vraag of het een ontwikkelingsproject betreft of niet een projectreserve toegekend van 10% of 5%. Bij infrastructuurprojecten bedraagt het 25% in de A-fase en naarmate de behoeftestelling beter wordt uitgewerkt, wordt volstaan met een geringere projectreserve. Op het moment van gunning bedraagt het 5%. Bij informatievoorzieningprojecten wordt een projectreserve van 10% toegekend.

18 Afwijkingen waarover een projectleider zelfstandig mag beslissen en waarover achteraf gerapporteerd kan worden.

19
Een gateway review is een vorm van *quality assurance* en draagt bij aan transparantie in de uitvoering van projecten, monitoring van de beschikbaar gestelde budgetten en tijdige bijsturing. Het is erop gericht om de belangrijkste risico´s van een project in kaart te brengen, waarbij de opdrachtgever/projectleiding bij een mijlpaal gewezen wordt op eventuele acties die hij moet nemen om de doelstelling en voortgang van het project niet in gevaar te brengen. Echter het neemt niet de plaats in van een audit.

- Overweeg bij prioritering te kiezen voor minder projecten en bij de keuze voor nieuwe investeringen voor projecten met een kortere doorlooptijd;
- Herzie de huidige werkwijze ten aanzien van prijsbijstelling op de volgende punten:
    - Jaarlijks ramingen in de planningsfase aanpassen aan het veranderende prijspeil. Inmiddels wordt actie ondernomen om dit te implementeren;
    - Jaarlijks intern volledig toekennen van de prijspeilcompensatie aan de projecten;
- Leg het beleid ten aanzien van prijspeilaanpassing vast in regelgeving;
- Laat in de planningsfase risicomanagement een hoofdonderdeel van ramingen zijn om te komen tot een meer realistische projectreserve, niet afhankelijk van een vast percentage. Afhankelijk van de aard en complexiteit van een project dit voortzetten in de realisatiefase;
- Voer het risicomanagement zo uit dat risico's gekwantificeerd kunnen worden (op basis van kansinschatting en de te verwachten kosten), actueel en inzichtelijk kunnen zijn en bruikbaar zijn voor het ramen en budgetteren. Bij risicovolle projecten kan daarnaast ook een aparte risicomanager worden aangewezen in de projectorganisatie. De DGPM aanwijzing `Risicomanagement bij projecten´[20] dient hiervoor te worden aangepast;
- Geef de uitvoeringsorganisatie (de projectleider) meer mandaat in de vorm van een projecttolerantie waarbinnen hij meer vrijheid van handelen heeft. Dit zal het managen van het investeringsplan en de projectbeheersing vereenvoudigen.

3.3.4 Informatievoorziening

3.3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan wij in op onze bevindingen over informatievoorziening van investeringsprojecten bij Defensie. Wij behandelen achtereenvolgens de projectadministratie, de ambtelijke en de politieke informatievoorziening. Wij sluiten de paragraaf af met een aantal aanbevelingen.

3.3.4.2 Projectadministratie

Zowel de ambtelijke als de politieke informatievoorziening over de investeringsprojecten van Defensie komen voor een belangrijk deel bottom-up tot stand. De administratie van de betreffende projecten vormt hiervoor het startpunt.

Projectleiders en projectcontrollers van materieelprojecten ervaren over het algemeen onvoldoende ondersteuning van het SAP/FINAD systeem. Het systeem in de huidige vorm leent zich niet voor een adequate projectadministratie. Daarom houden projectleiders separaat een administratie in Excel bij. Het gebruik van Excel bestanden is op zichzelf geen probleem maar daarmee wordt een verhoogd risico op fouten, achterhaalde informatie en verlies van informatie gelopen. De fout die zich bij het project Verwerving JSS heeft voorgedaan in het gehanteerde spreadsheet is hiervan een helder voorbeeld.

20 DGPM Aanwijzing nr.2002-1;januari 2002

Dergelijke fouten kunnen lang onopgemerkt blijven en tot bestuurlijk onjuiste maatregelen en informatieverstrekking leiden. Informatie uit verschillende administraties komt bovendien niet altijd met elkaar overeen, wat tot veel additionele werkzaamheden leidt om de oorzaken hiervan te achterhalen. Een projectcontrol module binnen SAP/FINAD kan hier wellicht een oplossing bieden.

3.3.4.3 Ambtelijke informatievoorziening

De ambtelijke top wordt op vaste momenten, mondeling en schriftelijk, geïnformeerd over de voortgang van de projecten. In de voor hun bestemde rapportages wordt met name ingegaan op projecten waarover politiek bestuurlijke risico's wordt gelopen.

Deze rapportages geven in één oogopslag de stand van zaken met betrekking tot product, tijd en geld weer. Op basis van ons onderzoek constateren wij dat niet altijd wordt gerapporteerd over oorzaken van afwijkingen in product, tijd of geld. Ook wordt niet altijd concreet gerapporteerd over (lange termijn) consequenties van de afwijkingen of over stappen die ondernomen worden om de afwijkingen op te vangen/te mitigeren. Indien dit nog niet bekend is, zouden wij verwachten dat dit wordt gemeld met een datum waarop dat naar verwachting wel het geval is. Het bredere verband en de relaties tussen de drie aspecten product, tijd en geld blijft regelmatig onbenoemd.

Indien zich belangrijke ontwikkelingen (problemen) voordoen ten aanzien van geld, product, projectorganisatie of tijd wordt de ambtelijke en politieke top ook buiten de vaste momenten geïnformeerd. De ambtelijke top ervaart de informatievoorziening hierover desondanks niet altijd als tijdig. Het is in de uitvoeringsorganisatie gebruikelijk om de ambtelijke of politieke top pas te informeren als er meer duidelijkheid is over oorzaken en gevolgen van afwijkingen en over mogelijke oplossingen.

Impliciet wordt er daarbij vanuit gegaan dat de leiding geen "vage" meldingen wenst, maar heldere probleemanalyses en concreet uitgewerkte alternatieven waarmee het probleem kan worden opgelost. Deze handelwijze past in de defensiecultuur. Het onderzoek naar oorzaken, gevolgen en oplossingen kan soms echter veel tijd in beslag nemen, waardoor deze handelswijze niet altijd garant staat voor een vlotte informatievoorziening. Gegeven de politieke belangstelling voor de projecten is dat ongewenst.

Ten behoeve van verschillende beraden worden projectrapportages opgesteld. Hierover stellen wij vast dat een historisch overzicht van informatie ontbreekt. Elke rapportage beschrijft wijzigingen t.o.v. voorgaande rapportages. Het risico dat hiermee gelopen wordt is dat budgetten/problemen met kleine onopgemerkte stapjes steeds groter worden. Het beheersing- en rapportagesysteem (Principal Toolbox) zou dat inzicht moeten bieden. Echter het wordt niet door alle gebruikers met dezelfde intensiteit gebruikt en de mate van gedetailleerdheid en transparantie verschilt. De projectadministratie is bovendien niet voor alle directies van de Bestuurstaf toegankelijk.

3.3.4.4 Politieke informatievoorziening

De Tweede Kamer wordt tijdens de planningsfase, DMP-A tot en met DMP-D, per project geïnformeerd over de potentiële kosten middels een Kamerbrief inclusief een commercieel vertrouwelijke bijlage. In de brieven wordt het geraamde projectvolume in een bracket weergegeven en wordt vermeld dat het een raming betreft[21].

21 Ook in het MPO en in de departementale begroting wordt het projectvolume in brackets weergegeven.

In de commercieel vertrouwelijke bijlage wordt echter een concreet bedrag gepresenteerd. Met de wijze van presenteren in de commercieel vertrouwelijke bijlage krijgt de initiële raming direct een statuur van projectbudget en worden er al verwachtingen geschapen. Uit verslagen van Algemeen Overleggen en de Kamervragen over projecten wordt opgemaakt dat Kamerleden de initiële raming in een A-brief vaak aanhalen als 'het budget' waarmee gewerkt zal worden.
Naarmate het DMP-proces verder wordt doorlopen, worden de ramingen nauwkeuriger. Dat is ook de essentie van het DMP-proces. Desalniettemin blijven er zelfs in de realisatiefase onzekerheden bestaan. In de realisatiefase komt het voor dat stel- en verrekenposten nog niet uitonderhandeld zijn, dat met andere leveranciers dan de hoofdaannemer nog contracten afgesloten moeten worden of het ontwerpproces (engineering) nog niet is afgerond. Dit zijn onzekerheden die de hoogte van het projectbudget nog kunnen beïnvloeden. Zo was bijv. op het moment van afsluiten van de contracten met de bouwmeester voor de bouw van de JSS en (een jaar daarvoor) voor de bouw van de patrouilleschepen het ontwerp voor de schepen nog niet volledig uitgewerkt.
Zoals eerder (punt 3.3.3.4) vermeld zullen als gevolg van de werkwijze ten aanzien van prijspeilaanpassingen zowel in de planningsfase als in de realisatiefase "extra" budgetverhogingen nodig zijn omdat zal blijken dat de budgetten te krap zijn. Deze verhogingen verbazen de Tweede Kamer regelmatig. Indien de aanbevelingen die voortkomen uit paragraaf 3.3.3.4 worden uitgevoerd, wordt dit probleem mogelijk gemitigeerd.

3.3.4.5 Aanbevelingen ten aanzien van informatievoorziening zijn:

- Onderzoek of sprake is van een levensvatbare business case om het SAP/FINAD systeem uit te breiden met een projectcontrol module;
- Informeer de departementsleiding sneller over belangrijke ontwikkelingen ook als er nog geen duidelijkheid is over oorzaken, gevolgen en mogelijke oplossingen;
- Rapporteer volgens een standaard format waarin in ieder geval het historisch (financieel) overzicht is opgenomen, oorzaken van afwijkingen, consequenties en oplossingsrichtingen. Dit verbetert de informatievoorziening en versnelt de besluitvorming;
- Vermeld in de commercieel vertrouwelijke bijlage bij de A-brief aan de Tweede Kamer geen concreet bedrag dat een nauwkeurigheid suggereert die in deze fase onrealistisch is. Volsta met brackets van onnauwkeurigheid bij de ramingen om de onzekerheden transparant weer te geven. Dit zal resulteren in een realistischer perceptie en verwachtingen van de raming;
- Een alternatief zou kunnen zijn om een eerste raming op een later moment in het DMP-proces (na de voorstudiefase) te presenteren[22] aan de Tweede Kamer;
- Communiceer transparant met de Tweede Kamer over beleid omtrent prijspeilaanpassingen en de consequenties daarvan voor de projectbudgetten;
- Wees op voorhand transparant en benoem alle risico's en onzekerheden in elke fase, waar mogelijk gekwantificeerd (zie ook 3.3.3.5).

22 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600X, nr.35: "een verantwoorde specificatie van de kostprijs kan pas worden gegeven nadat in de voorstudiefase een marktoriëntatie is uitgevoerd".

3.3.5 Besluitvorming

3.3.5.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan wij in op onze bevindingen over besluitvorming over investeringsprojecten van Defensie. Wij behandelen achtereenvolgens de onderwerpen ´BPB in relatie tot DMP´ en ´kwantiteit en kwaliteit´. Wij sluiten de paragraaf af met een aantal aanbevelingen.

3.3.5.2 BPB in relatie tot DMP

Investeringsprojecten moeten worden uitgevoerd conform de gestelde BPB kaders. Over de gehele keten, vanaf ambitie en beleid tot behoeftestelling, plannen en realiseren, op projectniveau en op niveau van het totale projectenportfolio, dient dit te worden bezien. Elke directie van de Bestuursstaf beschouwt investeringsprojecten vanuit haar eigen verantwoordelijkheid en rol. De beleving van geïnterviewden is dat de directies bij de invulling van hun rollen niet altijd even kritisch zijn naar elkaar toe. Zo worden de wijzigingen van de kaders van individuele projecten geaccordeerd en ingepast binnen de plannen. Daarnaast wordt volgens een aantal geïnterviewden onvoldoende bewaakt of het totale projectenportfolio wel binnen de beleidskaders en ambitieniveau van het BPB wordt uitgevoerd.

Wij benadrukken dat in het kader van bestuurlijke sturing van defensie een kritische houding wenselijk is van alle directies van de Bestuursstaf en dat voldoende tegenspel wordt geboden. Bij wijzigingen dient steeds de vraag worden gesteld of de investering nog invulling geeft aan de beoogde ambitie en het vigerende beleid. Daarnaast is het noodzakelijk dat wordt bewaakt dat de gehele keten in onderlinge samenhang wordt bezien zowel op projectniveau als op niveau van het totale projectenportfolio. In de nieuwe Bestuursstaf is deze regierol belegd bij de HDB.

3.3.5.3 Kwantiteit en kwaliteit

De besluitvorming over investeringsprojecten doorloopt een groot aantal beraden en overleggen. Het overzicht opgenomen in bijlage 1 maakt dit inzichtelijk. In het algemeen zijn de beraden complementair aan elkaar maar er zitten ook overlap /leemtes in de aard van de overleggen en de deelnemers. Zo zit er overlap in de deelnemers aan het DMP-beraad, het Bestuursstaf overleg en het PSG overleg (DMO (bij DMP beraad vanaf DMP fase B), HDFC, HDIO, DRMV).

De veelheid aan overlegfora en de overlap daarin kunnen het besluitvormingsproces vertragen en inefficiënt maken. Naar de omvang van de vertragingen is geen nader onderzoek gedaan.

Wij constateren dat binnen Defensie alleen in het DMP-beraad sprake is van concrete besluitvorming over de projecten op basis van de DMP-documenten. Het DMP beraad loopt over de fasen A t/m D. Nadat een project de realisatiefase is ingegaan vindt besluitvorming over budgetwijzigingen plaats via interne afdoening nota's, herijkingnota's e.d. die door alle betrokken partijen geparafeerd moeten worden. Dit proces kan veel tijd in beslag nemen afhankelijk van de complexiteit en politieke gevoeligheid. Zo hebben de discussies en besluitvorming rond de medische voorziening van het JSS ruim 1,5 jaar in beslag genomen.

De informatievoorziening over besluitvorming in beraden kan worden verbeterd. Niet van alle overleggen worden verslagen gemaakt (PSG Investeringsoverleg, bilats minister). Indien deze wel worden gemaakt worden ze niet altijd tijdig bekend gesteld aan de projectleiders. Ook kunnen de Kamerbrieven en afdoeningnota's die voortkomen uit de beraden lang op zich laten wachten. Gevolg daarvan is dat de activiteiten van de projectleiders niet altijd meer stroken met de besluitvorming.

3.3.5.4 Aanbevelingen ten aanzien van de besluitvorming zijn:

- Versnel/verbeter de besluitvorming door (betere) vastlegging ervan en duidelijke vastlegging van doel van overleggen en rol van de betrokkenen in de overleggen;
- Voorkom overlap in beraden door beraden samen te voegen/meer aan te sluiten bij het BPB proces of een andere invulling te geven. De samenvoeging van het Bestuursstaf Overleg en Comité Projecten is een eerste stap.

3.4 Onderzoeksvraag 3: Oorzaken budgetoverschrijdingen en budgettoenames

3.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf hebben wij de inrichting en werking van de beheersing van investeringsprojecten beschouwd vanuit een procesmatige invalshoek. In deze paragraaf richten wij ons niet zozeer op de processen, maar meer op de aard van de projecten. Wij toetsen daarbij een aantal veronderstellingen die wij tijdens de literatuurstudie en interviews hebben opgetekend aan de data die we hebben verzameld.

Deze vooronderstellingen zijn:

- Kopen van de plank[23] is minder risicovol dan ontwikkeling[24];
- Nationaal uitgevoerde projecten zijn minder risicovol dan projecten waarbij internationaal wordt samengewerkt;
- Projecten met een korte doorlooptijd zijn minder risicovol dan projecten met een langere doorlooptijd;
- Projecten met een vaste prijs contract zijn minder risicovol dan projecten met een contract met prijsherzieningsformule;
- Projecten die worden uitgevoerd na de oprichting van DMO zijn minder risicovol dan projecten die daarvoor werden uitgevoerd.

Door een vergelijking van projecten met en zonder budgettoenames gaan we na of hiermee een rode draad is te onderkennen waardoor types projecten met een verhoogd risico voor budgettoenames kunnen worden geïdentificeerd.

De veronderstellingen toetsen wij aan de materieelprojecten die deel uitmaken van het onderzoek. Naast significante budgetoverschrijdingen, die relatief beperkt voorkomen blijkens onze analyse (zie onderzoeksvraag 1), richten wij ons hierbij ook op de bredere verzameling van budgettoenames. Deze categorie blijkt immers ook te leiden tot de nodige ‘bestuurlijke drukte’, ongewenste beeldvorming en misverstanden. Gelet op het relatief beperkte aantal projecten in het onderzoek zijn de uitkomsten van deze analyse indicatief van aard. Statistisch significante uitkomsten vereisen een grotere verzameling.

23 Kopen van de plank betreft de aanschaf van civiele producten (commercial off the shelf – COTS) die voor de civiele markt worden ontwikkeld en geproduceerd of militaire producten (military off the shelf – MOTS) die voor de militaire markt worden ontwikkeld en geproduceerd (BS2012021572, Toetsingskader voor materieelverwerving).

2424 Indien materieel niet geheel of gedeeltelijk van de plank kan worden gekocht, wordt voor het benodigde materieel een ontwikkelingstraject doorlopen (van tekentafel tot prototype en eindproduct) (nota BS2012021572, Toetsingskader voor materieelverwerving). De keuze voor kopen van de plank in combinatie van ontwikkeling wordt gemaakt omdat Defensie andere eisen (bijv. op het gebied van ergonomie) stelt aan het materieel of om aansluiting op en/of communicatie met bestaand materieel mogelijk te maken.

De oorzaken van budgettoenames bij de onderzochte infrastructuurprojecten behandelen wij eveneens in deze paragraaf. Gezien de specifieke kenmerken daarvan richten we ons daarbij op andere oorzaken dan de genoemde veronderstellingen. Dit geldt ook voor de door ons in beschouwing genomen informatievoorzieningprojecten, waarvan de oorzaken van budgetotoenames ook in deze paragraaf kort worden opgesomd

3.4.2 Materieelprojecten

De vergelijking is toegepast op 34 materieelprojecten: 29 projecten in realisatie en 5 afgeronde projecten. In bijlage 3 is een overzicht van de projecten opgenomen.

3.4.2.1 Kopen van de plank versus ontwikkeling

Uit de vergelijking blijkt dat van de 34 materieelprojecten bij 8 projecten sprake is van zuiver kopen van de plank. Bij 16 projecten is sprake van zuiver ontwikkeling en bij 10 projecten is er sprake van een combinatie van kopen van de plank en ontwikkeling.

Bij 21 van de 34 materieelprojecten is sprake van een budgettoename. Daarvan zijn 10 ontwikkelingsprojecten en bij 5 projecten is sprake van kopen van de plank. Bij de overige 6 projecten is sprake van een combinatie.

Uit een analyse van deze projecten blijkt het volgende:

- Bij zuiver kopen van de plank is bij 5 van de 8 projecten (63%) sprake van een budgettoename; deze toenames variëren tussen € 0,1 miljoen en € 44,9 miljoen. De totale budgettoename bij deze vijf projecten bedraagt € 52 miljoen hetgeen 9% is van de totale ramingen in de D-brieven. Geen van de toenames bij projecten die zuiver van de plank zijn gekocht is significant;
- Bij de ontwikkelingsprojecten is bij 10 van de 16 projecten sprake van een budgettoename. Dit is evenals bij kopen van de plank 63% van de projecten. De budgettoenames zijn echter aanzienlijk hoger dan bij kopen van de plank. Dat is zowel in absolute zin het geval, waarbij de budgettoename bij deze tien projecten gemiddeld € 65 miljoen bedraagt, als in relatieve zin waarbij de totale budgettoename van € 653 miljoen ongeveer 19% bedraagt van de totale ramingen in de D-brieven;
- De projecten waarbij sprake is van een combinatie van kopen van de plank en ontwikkeling laten een soortgelijk beeld zien als bij zuivere ontwikkelprojecten. Ongeveer 60% van de projecten laat budgettoenames zien, die gemiddeld circa € 46 miljoen belopen en in totaal ongeveer 18% bedragen van de totale ramingen in de D-brieven.

In vergelijking tot kopen van de plank lijken ontwikkelingsprojecten en projecten waarbij er een combinatie is van kopen van de plank en ontwikkeling derhalve het meest risicovol. Deze projecten hebben doorgaans een lange doorlooptijd. Het traject van ontwikkelen, testen en produceren loopt deels parallel aan elkaar in de realisatiefase hetgeen risico´s met zich meebrengt. Zo leiden testresultaten, proeftochtuitkomsten of voltooiing van engineering na contractvorming e.d. tot aanvulling en/of aanpassing van functionaliteiten van de behoefte. Deze oorzaak is exogeen bepaald en kan niet zelfstandig worden beïnvloed door Defensie. Om deze risico´s beter te beheersen kan Defensie flexibiliteit inbouwen door middel van het voorzien in een toereikende projectreserve waaruit onvoorziene uitgaven kunnen worden gefinancierd. Indien deze ontbreekt bestaat het risico dat gekozen wordt voor een scopewijziging van de behoefte, het uitsluiten van bepaalde functionaliteiten of het verschuiven van bepaalde activiteiten van investering naar exploitatie zoals de verwerving van reservedelen en opleiding.

Ook kopen van de plank is echter niet risicoloos. Het is geen garantie voor een korte doorlooptijd. Daarnaast kunnen bij deze projecten technologische ontwikkelingen leiden tot overschrijdingen.

Kopen van de plank brengt ook voordelen met zich mee. Er is meer zekerheid over zowel de investering- en exploitatiekosten als over de levertijd. Nadelen zijn onder andere inflexibiliteit als het gaat om de integratie in bestaande systemen en het aankopen van minder geavanceerde technologie. Wij merken op dat zuiver kopen van de plank vooralsnog in beperkte mate voorkomt.

3.4.2.2 Nationale verwerving versus internationale samenwerking

Van de 34 materieelprojecten worden 25 projecten nationaal verworven. Bij 9 projecten sprake van internationale samenwerking.

Van de 25 nationale projecten is bij 15 projecten (60%) sprake van een budgettoename. Van de 9 internationale projecten laten 6 projecten (67%) een budgettoename zien. Hiermee is verhoudingsgewijs geen significant verschil zichtbaar tussen nationale en internationale projecten voor wat betreft het aantal projecten met budgettoename.

De omvang van de budgettoenames bij projecten waarbij internationaal wordt samengewerkt blijkt echter, zowel in absolute als in relatieve zin, beduidend hoger te zijn dan bij nationale projecten. Bij internationale projecten is de gemiddelde budgettoename circa € 115 miljoen en is sprake van een toename van het totaalbudget met 26% ten opzichte van het totaal van de ramingen in de D-brieven. Bij nationale projecten is de gemiddelde budgettoename circa € 19 miljoen en bedraagt de toename van het totaalbudget ongeveer 10% van het totaal van de ramingen in de D-brieven.

De opvatting bij Defensie dat internationale samenwerking op materieelgebied kan leiden tot lagere kosten, niet alleen bij de verwerving, maar in de gehele levenscyclus van het materieel wordt door ons beperkt onderzoek niet direct gestaafd. Omdat wij niet hebben onderzocht of de initiële budgetten bij de internationale samenwerkingsprojecten lager waren dan deze zouden zijn geweest indien Nederland het project alleen zou uitvoeren, kan echter ook het tegendeel niet worden aangetoond. In elk geval stellen wij vast dat bij internationale samenwerkingsprojecten budgettoenames omvangrijker zijn dan bij nationale projecten.

Om de hiervoor genoemde risico's te beheersen kan Defensie flexibiliteit inbouwen door middel van het voorzien in een toereikende projectreserve waaruit onvoorziene uitgaven kunnen worden gefinancierd. Indien deze ontbreekt, bestaat het risico dat gekozen wordt voor een scopewijziging van de behoefte, het uitsluiten van bepaalde functionaliteiten of het verschuiven van bepaalde activiteiten naar exploitatie zoals de verwerving van reservedelen en opleiding.

3.4.2.3 Korte doorlooptijd versus lange doorlooptijd

De vraag of projecten met een korte doorlooptijd minder risico's tot overschrijdingen kennen dan projecten met een lange doorlooptijd kunnen wij op basis van ons onderzoek noch bevestigend noch ontkennend beantwoorden omdat zowel toe- als afnames van het projectbudget blijken voor te komen bij projecten met een lange doorlooptijd.

Er zijn projecten met een lange doorlooptijd (projecten die al meer dan 10 jaar lopen of hebben gelopen) waarbij sprake is van:

- afname van het projectbudget onder andere als gevolg van een gunstige dollarkoersontwikkeling (voorbeeld MILSATCOM), scopewijzigingen zowel in de planningsfase als in realisatiefase om zo binnen het (taakstellend) budget te blijven (voorbeeld Boxer);
- budgettoename zoals bij de projecten Fennek en PzH 2000 (bij beide is sprake van internationale samenwerking in combinatie met ontwikkeling en/of kopen van de plank).

Er zijn projecten met een korte doorlooptijd (projecten die minder dan 10 jaar lopen) waarbij sprake is van:

- afname van het projectbudget als gevolg van realiseren van financiële taakstellingen uit het regeerakkoord gecombineerd met maatregelen uit de beleidsbrief (voorbeeld F-16 Mode 5 IFF , F-16 M5 modificatie, resp. ontwikkeling en een combinatie van de plank en ontwikkeling);
- budgettoename zoals bij de projecten Patrouilleschepen (ontwikkeling), Verwerving JSS (ontwikkeling), AH/64D Upgrade (combinatie van de plank en ontwikkeling, overschrijding van €2 miljoen);
- een onveranderd budget: dat is bij slechts 2 projecten in de realisatiefase geconstateerd: de projecten Instandhouding M-fregatten (combinatie van de plank en ontwikkeling) en *Maritime Ballistic Missile Defence* (ontwikkeling en aspecten van internationale samenwerking).

Een lange doorlooptijd brengt risico's van scopewijzigingen met zich mee die het gevolg zijn van onder andere technologische ontwikkelingen en operationele ervaringen. Deze oorzaken zijn endogeen bepaald en zijn te beïnvloeden door Defensie. Indien deze scopewijzigingen worden ingebracht door de behoeftesteller, behoeftevervuller en/of toekomstige gebruiker dient de afweging te worden gemaakt of de wijzigingen noodzakelijk zijn en/of een investering nog invulling geeft aan de beoogde ambitie/beleid. De ervaring van geïnterviewden is dat deze beschouwing niet altijd even kritisch plaatsvindt en dat wijzigingen vrijwel altijd worden geaccordeerd en ingepast in de plannen.

De looptijd wordt mede beïnvloed door het DMP. Elke project doorloopt zijn eigen DMP en daarbij spelen jaargrenzen geen rol. De doorlooptijd wordt negatief beïnvloed door veel beslismomenten en het proces van interne besluitvorming.

Met het oog op de forse personele reductie van capaciteit van DMO in 2013 is het van belang dat hierin verandering komt. Als mogelijke oplossingsrichtingen zien wij:

- minder beslismomenten en minder bureaucratie;
- het verkorten van de doorlooptijd door vereenvoudiging van de interne en externe procesgang van het DMP.

3.4.2.4 Contracten met vaste prijs versus contracten met prijsherzieningsformule

Tot de verwervingsstrategie behoort de keuze voor het type prijs dat overeengekomen wordt met de leverancier: vaste prijs, maximale richtprijs met nacalculatie of prijs met een prijsherzieningsformule [25]. Bij een contract met vaste prijs zal in de regel geen sprake zijn van verhogingen van de contractsom (afgezien van meerwerk en eventuele stelposten); bij een contract met een prijsherzieningsformule is in de regel wel sprake van een verhoging van de contractsom als gevolg van, naast voornoemd meerwerk en stelposten, inflatie en aanpassing van loon- en materiaalkosten aan loonindexcijfers en materiaalindexcijfers. Uit ons onderzoek blijkt dat alle hoofdcontracten een prijsherzieningsformule bevatten. Contracten met een vaste prijs komen nauwelijks voor. Een aantal geïnterviewden heeft te berde gebracht dat Defensie meer contracten met vaste prijs zou moeten afsluiten aangezien deze in de realisatiefase in principe niet tot toenames leiden. De tegenreactie daarop van anderen was dat het niet de oplossing is omdat deze contracten veel duurder zijn en de hogere kosten niet opwegen tegen de zekerheid die het met zich meebrengt.

3.4.2.5 Vóór versus na oprichting DMO

In interviews is aangegeven dat met name in de periode vóór de oprichting van de DMO meer strategisch gedrag voorkwam in de ramingen en vaker sprake was van een zgn. rompenpolitiek dan na de oprichting van DMO. Na 2005, met de oprichting van de DMO en de concentratie van behoeftestelling bij de CDS, zou de situatie zijn veranderd.
Met name de laatste twee jaar zou het ramen zijn verbeterd. De DMO is kritischer geworden. Er is meer besef dat budgetten beperkt zijn en het komt ook meer voor dat behoeften neerwaarts worden bijgesteld.
Uit de door ons uitgevoerde vergelijking blijkt echter niet dat de ramingen na de oprichting van DMO in 2005 significant beter zijn geworden. Van de 18 projecten in realisatie met een budgettoename zijn 9 gestart voor 2005 en 9 na 2005. Van de 6 projecten in realisatie met een budgetdaling zijn 3 van voor 2005 en 3 van na 2005. Van de 2 projecten in realisatie waarvan het budget gelijk is gebleven, zijn beide projecten na 2005 opgestart.

3.4.2.6 Samenvattend blijkt uit onze zoektocht naar een rode draad bij materieelprojecten:

- De aanname dat ontwikkelprojecten en projecten waarbij sprake is van een combinatie van kopen van de plank en ontwikkeling risicovoller zijn voor budgettoenames dan projecten waarbij zuiver van de plank wordt gekocht, wordt door onze analyse ondersteund. Daarbij wordt onderkend dat kopen van de plank voordelen heeft, zoals een uitontwikkeld en beproefd product en meer zekerheid over de kosten en levertijd. Maar het heeft ook nadelen zoals minder flexibiliteit als het gaat om de integratie in bestaande systemen en het aankopen van minder geavanceerde systemen;
- De aanname dat projecten waarbij sprake is van internationale samenwerking risicovoller zijn voor budgettoenames dan nationale projecten, wordt eveneens door onze analyse ondersteund. De gedachte bij Defensie dat internationaal samenwerken leidt tot lagere kosten hebben wij met ons beperkt onderzoek niet kunnen staven.

25 AVWD 1995, art 18 e.v.

De ervaring is dat het in veel gevallen leidt tot een toename van het budget hetgeen samenhangt met een langere doorlooptijd en het feit dat de internationale samenwerking en de veranderingen in de behoefte beperkt te beïnvloeden zijn;
- Dat projecten met een korte doorlooptijd minder vaak leiden tot budgettoenames dan projecten met een lange doorlooptijd hebben wij niet vast kunnen stellen;
- De doorlooptijd wordt negatief beïnvloed door de vele beslismomenten en het proces van interne besluitvorming. Ook gelieerde processen zoals sourcing en verwerving kunnen dat effect hebben op de doorlooptijd. Een lange doorlooptijd bemoeilijkt de beheersing van de projecten in het algemeen.Contracten met vaste prijs leiden minder vaak tot budgettoenames dan contracten met prijsherzieningformule. Uit de vergelijking blijkt echter dat alle hoofdcontracten een prijsherzieningformule bevatten. Contracten met een vaste prijs komen nauwelijks voor;
- Niet is te staven dat ramingen na de oprichting van DMO in 2005 kwalitatief beter zijn geworden.

3.4.3 *Infrastructuurprojecten*

Het ramen van infrastructuurprojecten is een gereguleerd proces waarbij aan de hand van kengetallen de kosten worden geraamd. De marges die aannemers in hun offertes aanhouden sluiten echter niet altijd aan bij de opgestelde kengetallen. Dit hangt samen met marktwerking: aanbestedingen van infrastructuurprojecten vinden altijd in concurrentie plaats, waarbij inschrijvers, afhankelijk van hun "honger naar werk", boven of onder hun kostprijs aanbieden. De omvang van hun marge is niet in een handboek met kostenkengetallen te vatten.

Daarnaast zijn ook de volgende oorzaken van budgetoverschrijdingen te onderkennen.
- Bij "beeldbepalende" projecten komt het voor dat de Rijksbouwmeester[26] ertoe overgaat om Defensie op te dragen een internationaal befaamde architect een gebouw te laten ontwerpen, wat veelal leidt tot (aanzienlijke) meerkosten;
- Wijzigingen van het ontwerp tijdens de bouw. Deze kunnen afkomstig zijn van de opdrachtgever, de toekomstige gebruiker en/of gewijzigde wetgeving zoals veranderingen ten aanzien van brandweereisen en verzwaring van de beveiliging;
- De hoogconjunctuur in de bouw in de periode 2006/2007 heeft impact gehad op de momenten van aanbesteding van enkele grotere deelprojecten;
- Onvoorziene omstandigheden tijdens de bouw zoals het aantreffen van munitie (waarvoor de Explosieven Opruimingsdienst moet worden ingeschakeld), noodzakelijke grondverbetering, noodzaak tot gecontroleerd ontgraven en tegenvallers bij bodemsanering;
- Overig meer- en minderwerk.

3.4.4 *Informatievoorzieningprojecten*

Voor informatievoorzieningprojecten is geen analyse uitgevoerd vanwege het zeer beperkt aantal ICT projecten dat voldeed aan de criteria voor onderzoek.
Over de oorzaken van de budgetoverschrijdingen van het programma SPEER is de Tweede Kamer frequent geïnformeerd.

26 Als eerste adviseur van de Directeur generaal van de Rijksgebouwendienst bevordert en bewaakt de Rijksbouwmeester de architectonische kwaliteit en stedenbouwkundige inpassing. De Rijksbouwmeester heeft ook een centrale en coördinerende rol bij de voorbereiding en uitvoering van het Rijksarchitectuur beleid.

Sinds 2009 heeft het programma een taakstellend projectbudget. De oorzaken [27] waren:
- Complexiteit en ambitieniveau van het project;
- Organisatieverandering van Defensie in 2005;
- Herziening migratiestrategie;
- Negatieve prijseffecten van de aantrekkende ICT markt;
- Vacatures in de organisatie met vertraging tot gevolg.

Bij informatievoorzieningprojecten kan zowel sprake zijn van standaard "kopen van de plank" als van zgn. maatwerk. De gemiddelde doorlooptijd van deze projecten is 2 jaar. Het programma SPEER vormt daarop een uitzondering.

3.4.5 *Aanbevelingen.*

Om budgettoenames en significante budgetoverschrijdingen te beperken, projectbeheersing te optimaliseren en op onderdelen te vergemakkelijken wordt, mede met het oog op de forse reductie van capaciteit in de uitvoeringsorganisaties in 2013, aanbevolen:
- De doorlooptijd te verkorten door vereenvoudiging van de interne en externe procesgang van het DMP;
- Minder te kiezen voor ontwikkeling en meer voor kopen van de plank;
- Meer te kiezen voor nationale verwerving dan voor internationale samenwerking;
- Aangezien het een wens van de politiek is om in sommige gevallen voor ontwikkeling te kiezen ter wille van de Nederlandse industrie en het beleid is om meer internationaal samen te werken zal de keuze echter niet altijd kunnen vallen op kopen van de plank en/of nationale samenwerking. Derhalve is het van belang om kritisch een weloverwogen keuze te maken en daarbij bewust te zijn dat de keuze niet zonder risico is. Aangezien deze projecten een heel andere dynamiek hebben, wordt aanbevolen om, meer dan bij de andere type projecten, bij het ramen rekening te houden met de specifieke risico's van internationale samenwerking en voldoende flexibiliteit in te bouwen met een toereikende projectreserve. Daarnaast wordt aanbevolen in een dergelijk project aan te dringen op een strak "change management" proces en het beperken van het aantal wijzigingen;
- Zoals in paragraaf 3.3.3.6 is aanbevolen het aantal projecten te verminderen omdat dit naar verwachting ook een positieve impact heeft op zowel de projectbeheersing als op het planproces. Indien het beleid omtrent prijspeilaanpassing wordt gewijzigd zal dit een lager aantal projecten in het DIP tot gevolg hebben.

3.5 Onderzoeksvraag 4: Oplossingsrichtingen

Uit ons onderzoek komt naar voren dat bij 27 van de 44 projecten sprake is van een budgettoename en bij 4 daarvan is sprake van een significante budgetoverschrijding. Ook is naar voren gekomen dat de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten voor wat betreft de aspecten ramen & budgetteren, informatievoorziening en besluitvorming niet in alle gevallen optimaal werkt.

27 Oorzaken zijn gemeld in kamerbrieven: TK 30 800 X, nr. 2 en 28, 31 031X, nr. 7, 31 200X, nr. 4, 31 460 nr.5 en 6.

Teneinde budgetoverschrijdingen zoveel mogelijk te beperken en de (bestuurlijke) beheersing van investeringsprojecten op de hiervoor genoemde aspecten te verbeteren zijn mede met het oog op de forse reductie van capaciteit in de uitvoeringsorganisaties in 2013 in de vorige paragrafen per bevinding een aantal aanbevelingen geformuleerd. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen en oplossingsrichtingen vanuit een andere invalshoek belicht.

Budgettoenames

Budgettoenames en significante budgetoverschrijdingen komen met name voor bij projecten waarbij sprake is van ontwikkeling, internationale samenwerking en/of een combinatie hiervan met kopen van de plank of nationaal uitvoeren. Deze projecten merken wij aan als zgn. risicovolle projecten. Gezien de omvang van de problematiek van budgettoenames wordt bij de oplossingsrichtingen hiermee rekening gehouden.

Voor alle investeringsprojecten geldt:

- Stel aanwijzingen en kwaliteitseisen op voor het proces van ramen en budgetteren;
- Herzie de huidige werkwijze t.a.v. prijsbijstelling;
- Laat risicomanagement een hoofdonderdeel vormen van ramingen in relatie tot de vorming projectreserve;
- Versterk de rol van control op alle niveaus.

Aanvullend geldt voor risicovolle projecten:

- Stel een pool met kostendeskundigen in die ingezet kan worden op het toetsen van ramingen in elke DMP fase voorafgaande aan de besluitvorming;
- Het laten uitvoeren van een gateway review voorafgaande aan een go/no go beslissing bij een fase overgang;
- Aanwijzen van een risicomanager die binnen het project de risico's monitort en beheert.

Checks and balances

Er lijken voldoende checks and balances te zijn in opzet, maar deze werken niet altijd. Enerzijds ligt dit aan de complexiteit van de processen (DMP, BPB, Plan proces, proces van projectbeheersing) en overlegstructuren anderzijds aan het ontbreken van voldoende tegenwicht bij de uitvoering van bestuurlijke processen.

Voor de complexiteit van de processen en (overleg)structuren zijn oplossingsrichtingen:

- meer eenvoud in de processen en structuren aanbrengen;
- meer transparant maken van processen en structuren (met name van het planproces);
- versnel/verbeter de besluitvorming door uniformering van de rapportage-structuur en (betere) vastlegging ervan en duidelijke vastlegging van doel van overleggen en rol van de betrokkenen in de overleggen;
- meer mandaat geven aan de uitvoeringsorganisaties hetgeen betekent dat meer vanuit vertrouwen kan worden gewerkt.

Voor het ontbreken van voldoende tegenwicht zijn oplossingsrichtingen:

- verander de wijze van rolinvulling. Daarvoor is verandering van gedrag en houding nodig van alle betrokken directies:
    - meer kritisch naar elkaar toe zijn;
    - het moet mogelijk zijn bestaande handelingspatronen ter discussie te stellen (zijn ze nog wel adequaat?) en de bereidheid hebben tot verandering daarvan;

- de invulling van de regierol door de HDB: bewaken of de totale projectenportfolio binnen de beleidskaders en het ambitieniveau van het BPB wordt uitgevoerd;
- het versterken van de controlfunctie op alle niveaus;
- voor risicovolle projecten kunnen specifieke afspraken worden gemaakt over op te leveren informatie op basis waarvan besluitvorming plaatsvindt. Indien deze afspraken niet worden nagekomen elkaar daarop aanspreken;
- de reeds eerder aanbevolen uitvoering van een gateway review voorafgaande aan een go/no go beslissing bij een fase overgang.

Verwachtingenmanagement

De ramingen waarover de Tweede Kamer gedurende het DMP wordt geïnformeerd vertonen de laatste jaren een grotere mate van detail en nauwkeurigheid dan enkele jaren geleden en dan gezien alle onzekerheden in die fase gerechtvaardigd is. De gerapporteerde ramingen krijgen een eigen dynamiek en status die niet realistisch is. Oplossingsrichtingen zijn:

- Verstrek aan de Tweede Kamer realistische ramingen op hoofdlijnen door ook in de commercieel vertrouwelijke bijlagen bij de A-brief te werken met brackets van onnauwkeurigheid. Deze brackets worden naarmate het project vordert en de onzekerheden afnemen steeds smaller;
- Blijf transparant communiceren over de risico's en onzekerheden in elke DMP-fase, waar mogelijk gekwantificeerd.

SENIOR AUDITMANAGER

C.P. ter Heege MPA
Kolonel

Bijlage 1 Overzicht van beraden

Verslag/overzicht van de diverse beraden waar grote projecten aan de orde komen

	Deelnemers	**Inhoud overleg**	**Frequentie**
Materieel projecten			
Dec. contracten commissie	SC verwerving (voorzitter), H. Afdeling Verwervingsondersteuning, vert. ADD, DJZ, DMO F&C.	Adviserend Advies inzake ontwerp overeenkomsten	Loopt parallel aan DMP
Comité projecten (COP)	DMO D-P&V (voorzitter), stafmedewerker P&V, SCP, DF&C, vert. van DWS/ DLB / DB / DOBBP-B.	Afstemmingsoverleg Afstemmen realisatie/voortgang lopende projecten Afstemmen aan BSO te rapporteren projecten	Twee-maandelijks
Infraprojecten			
Overleg over infraprojecten wordt gevoerd in het behoeftestellingsberaad, productenberaad en A-beraad (zie onder 'overall').			
IV projecten			
Portfolioberaad	HDIO (voorzitter)	Intern HDIO beraad. Gaat over alle projecten	
Periodiek overleg	HDIO	Periodiek overleg voortgang projecten met de beleidsverantwoordelijken.	Dit vindt een keer per twee tot drie maanden plaats
BVIV beraad	HDIO (voorzitter), alle beleidsverantwoordelijken (opdrachtgevers)	Behandeling projectenrapportages	4 keer per jaar, is beëindigd per 25 juni
Overall			
Behoeftestellings-beraad (DOBBP)	SCB, afdelingshoofden	Behandeling/goedkeuring appreciatieformulieren en de behoeftestellings documenten	Wekelijks
DIP/DEP overleg	Intern DOBBP IP	Overleg over samenhang tussen investeringen en exploitatie	Gekoppeld aan BPB, 2 x per jaar
Productenberaad (DOBBP)	D-DOBBP (voorzitter), drie souschefs (SCIP, SCOB en SCB) van DOBBP	Bespreken producten van DOBBP (behoeftestellingen, studies, beleidsnota's en BPB-producten) ten behoeve van integrale afstemming binnen de ressorts Valideren behoefte	Twee wekelijks
Centrale Contracten Commissie	De leden van de CCC worden benoemd uit de functiegebieden Materieel, Economie en Financiën van	Toetsen van en advisering over contracten	Loopt parallel aan DMP (fase C/D)

	DMO en CDC alsmede ADD en DJZ		
DMP-beraad	HDAB, CDS/DOBBP, HDFC, HDIO, HDP, DRMV, DJZ, ADD, DCo. (Voorzitter CDS/DOBBP in de A-fase en DMO vanaf fase B).	Besluitvormend over DMP documenten.	Op ad-hoc basis
PSG-investeringsoverleg	SG (voorzitter), Ressort B DOBBP, D-DMO, D-DRMV, D-DIO, HDAB en HDFC	Bespreking 'rode' en 'oranje' projecten	Drie-maandelijks
Periodiek Management rapportage overleg (PMO)		(BPB overleg) Bespreking definitieve maandrapportage en concept cover nota	4 keer per jaar
Bestuurs Staf Overleg (BSO)	DB DMO (voorzitter), SC Ressort B DOBBP, SC Ressort IP DOBBP, HDIO, CDC[28] en HDFC	(BPB overleg) Voorportaal overleg P SG Appreciaties voortgangsrapportages DMP agenda's Planning beraden Controle financiële realisatie projecten	4 keer per jaar
Beleidsberaad Bestuursstaf	HDAB (voorzitter), wisselende samenstelling	(BPB overleg) het ambtelijk voorportaal van het BPB comité	Wekelijks
Comité BPB	SG (voorzitter), HDAB, CDS en HDFC en agendaleden.	(BPB-overleg) besluitvormingsvoorbereiding	Wekelijks
Departementaal Beraad	SG (voorzitter) CDS, HDAB, CZSK, CLAS, CLSK, CKMar, CDC, DMO, HDBV, HDP, HDFC, PSG, DJZ, DCO.	(BPB overleg) Besluitvormend (niet specifiek projecten) Bespreking BPB producten inclusief man rap	Maandelijks
Stafoverleg	Minister (voorzitter) SG, CDS, HDAB, HDFC, DCO	Bespreking alle BPB producten inclusief managementrapportage	Wekelijks
Bilat Minister	Wisselende samenstelling		1 x per drie weken

28 Voor infrastructuurprojcten

Bijlage 2 Vergelijking Defensie en Ministerie van IenM en mogelijke leerpunten

Aangezien het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) een groot aantal grote projecten uitvoert en daarnaast zowel vanuit de Tweede kamer als vanuit het Ministerie van Financiën eerder is gesuggereerd de methodiek van risicomanagement te herzien conform de methodiek van IenM[29] is gekeken naar de wijze waarop IenM haar grote projecten beheerst.
Er zijn tal van overeenkomsten met Defensie, deze zullen hieronder globaal beschreven worden. Wij constateerden ook verschillen in aanpak en hebben daar enkele uitgelicht die als leerpunt kunnen dienen voor Defensie. De focus lag daarbij op verbetermogelijkheden ten aanzien van het ramen/budgetteren, informatievoorziening en besluitvorming.

<u>Overeenkomsten</u>

MIRT en MPO.
Een apart en voor I&M belangrijk onderdeel van de Rijksbegroting is het Infrastructuurfonds. Dat is een begrotingsfonds waaruit de aanleg en het onderhoud van rijkswegen, spoor en vaarwegen wordt gefinancierd. Bij het Infrastructuurfonds hoort het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Het MIRT gaat over de samenhang tussen ruimtelijke projecten zoals woningbouw, natuur en de aanleg van bedrijventerreinen en infrastructuur. Elk jaar verschijnt het MIRT-projectenboek. Dit is vergelijkbaar met het Materieel Projecten Overzicht (MPO) van Defensie.
Het MIRT-projectenboek wordt, evenals het MPO, tegelijkertijd met de begroting aangeboden aan de Tweede Kamer.

Regelgeving: MIRT Spelregels en Aanwijzing DMP
Aan het MIRT zijn spelregels gekoppeld. Het doel van deze spelregels is het beschrijven van de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. De regels zijn daarmee een beleidsmatige beschrijving van wat er aan informatie dient te worden aangeleverd en door wie. Er is, uitgezonderd de opleveringsbeslissing, geen automatische doorstroming van een opgave of project van de ene naar de volgende fase. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van de opgave in het MIRT.
De Aanwijzing DMP bevat een verzameling uitvoeringsbepalingen die samenhangen met de (mijlpaalgebonden) fasering van de politiek-bestuurlijke besluitvorming en de hierbij gebruikte beslismomenten en de (periodieke) politiek-bestuurlijke informatievoorziening en voortgangsbewaking van investeringsprojecten.

Er worden in het MIRT vier beslismomenten onderscheiden: de startbeslissing, de voorkeursbeslissing, de projectbeslissing en de opleveringsbeslissing. Ook het DMP kenmerkt zich door beslismomenten aan het eind van elke fase.

Besluitvorming
De bestuurlijke overleggen voor het MIRT vinden 2x per jaar plaats. Daar bespreken Rijk en regio per regio de gebiedsagenda en de lopende en potentiële MIRT-projecten.
In het bestuurlijk overleg wordt ook besloten welke nieuwe MIRT-verkenningen of MIRT-onderzoeken worden gestart en welke projecten kunnen doorstromen naar een volgende fase.

29 Zowel de Tweede Kamer als het Ministerie van Financiën hebben kritiek geuit op de wijze waarop Defensie omgaat met de risicomatrix. De kritiek is gebaseerd op de jaarrapportages NH-90. Zie Kamervragen over de 10e en 11e jaarrapportage NH-90, kamerstukken 25928 nr. 47 en 50 d.d. 22 februari 2011 en 14 december 2011

Binnen Defensie zijn er de DMP-beraden waar overleg en besluitvorming over de projecten plaatsvindt.

Mogelijke leerpunten

Ramen en budgetteren

Het gebruik van een kostenpool met kostendeskundigen

- IenM maakt gebruik van een zogenaamde kostenpool die binnen RWS is gehuisvest. Deze kostenpool heeft verschillende kostendisciplines in huis om alle kostenramingen te maken voor infrastructurele projecten. De belangrijkste producten van de kostenpool zijn: (life cycle) projectramingen, contractramingen, kostenadvies aan projecten/ opdrachtgevers/bestuurders, toetsen op kostenramingen (second opinions, dwarskijktoetsen, *gateway reviews*);
- Een kostenraming is geen product van een of meerdere kostendeskundigen maar het resultaat van een gezamenlijke inspanning en expertise van een projectteam onder leiding van een kostenadviseur.

Prominente plaats van risicomanagement

- Het monitoren van de risico's vormt een hoofdonderdeel van de projectbeheersing bij IenM. Om beter inzicht te krijgen en grip te krijgen en te houden op de risico's en beheersbaarheid wordt voor elke groot project in de projectbeschrijving een uitwerking van het raamwerk risicomanagement opgenomen. Het raamwerk omvat alle soorten risico's zoals:
    - Risico's die direct ingrijpen op de basis-referenties tijd, geld en scope;
    - Politieke en bestuurlijke risico's;
    - Risico's die samenhangen met een 'gedeelde' aansturing van een project;
    - Risico's die betrekking hebben op mede participatie door derden;
    - Risico's die verband houden met PPS-constructies;
    - De relatie met andere grote projecten;
    - Risico's die verband houden met beperkte ervaring of weinig kennis;
    - Juridische risico's (aanbesteding, inspraak);
    - Veiligheid.
- De basis voor iedere kostenraming vormen de scope van een project en de bij het project behorende risico´s. Ieder projectteam heeft een risicomanager die zorg draagt voor het aanleveren van een actueel risicodossier;
- Heldere afspraken over risico's
    - **Exogene risico's** zijn uitsluitend risico's die samenhangen met: expliciete besluiten die leiden tot scopewijzigingen (beslis-onzekerheden); wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving; prijsstijging en inflatie in relatie tot onvoldoende indexering; extreme marktinvloeden: zoals oliecrisis/plotselinge stijging staalprijzen;
    - Alle overige **risico's zijn endogeen**; bij IenM maken alleen de endogene risico's deel uit van de post onvoorzien op projectniveau.

Ramingen

- De kostenraming wordt bij IenM beschouwd als een van de belangrijkste zaken die de mate van succes van een project bepalen. Voor wat betreft het ramen hanteert IenM vaste uitgangspunten zoals:
    - De raming moet een toereikende post onvoorzien hebben die goed is onderbouwd met een kwantitatieve risicoanalyse;

- Er wordt een onzekerheidsmarge in kwantitatieve zin benoemd;
- Inflatie/indexering wordt niet meegenomen in de ramingen;
- Alle ramingen dienen bij besluitvormingsmomenten te zijn voorzien van een onafhankelijke externe second opinion.

Post onvoorzien

- Binnen de projectorganisatie wordt aangegeven hoe de risico's verwerkt zijn in de post onvoorzien. Dit betekent dat risico's gekwantificeerd zijn. De ontwikkeling m.b.t. de post onvoorzien is eveneens een belangrijk terugkerend onderdeel van alle rapportages.
    - Bij ieder project is een grensbedrag voor onttrekking aan de post onvoorzien vastgesteld. Dit grensbedrag is bepalend of een projectleider kan beslissen over de inzet van middelen uit de Post Onvoorzien;
    - Over onttrekkingen aan de Post Onvoorzien die **onder** het grensbedrag liggen mag door de projectleider worden beslist;
    - Wijzigingen met budgettaire consequenties, in de baselines scope, tijd, geld en of kwaliteit, mogen per definitie *niet* ten laste van de post onvoorzien worden gebracht en betekenen per definitie dat een project duurder wordt.

Informatievoorziening

- Bij IenM moet per beslismoment informatie worden gegeven over het project conform het 'informatieprofiel'. In de MIRT spelregels is per beslismoment opgenomen wat er in het informatieprofiel over het project moet staan. Het informatieprofiel bestaat uit 6 delen: opgaven/probleemanalyse; oplossingsrichtingen; betrokken partijen; financiën; besluitvorming; aanpak vervolg.
- Voordat een beslissing wordt genomen dient er een betrouwbare kostenraming passende bij de scope van dat moment te zijn opgesteld, gevolgd door een Gateway review (door de kostenpool) ter borging.

Alle onttrekkingen aan de post onvoorzien worden centraal geregistreerd en eenmaal per kwartaal in de kwartaalrapportage opgenomen.

Bijlage 3 Overzicht van projecten

DMP-fase	GM/NGM		Projecten (>M€25)	plank	ontw	combi	IS
			Informatievoorziening (2)				
		1	ERP/M&F (SPEER)				
		2	Legacy ERP (PALS)				
			Infrastructuur (7 in realisatie en 1 afgerond)				
		1	Nieuwbouw Schiphol				
		2	Infrastructuur en voorziening KMA				
		3	Hoger Onderhoud Woensdrecht				
		4	Aanpassing/renovatie PKC				
		5	Nieuwbouw LOKKmar				
		6	Strategisch Vastgoed Plan (SVP)				
		7	Herbelegging Frederikkazerne Den Haag				
		8	Herbelegging Vlb SSB - GZR **(afgerond)**				
			Materieel				
			Zeestrijdkrachten / Projecten in realisatie (9)				
D	NGM	1	PAM			x	x
D	GM	2	Instandhouding M-fregatten			x	
D	GM	3	Instandhouding Walrusklasse onderzeeboten	x			
E	NGM	4	LCF (geëvalueerd, maar niet afgerond, staat in MPO)		x		
D	NGM		LCF walreserve		x		
D	NGM	5	Patrouilleschepen		x		
D	NGM	6	Verwerving JSS		x		
D	GM	7	FRISC	x			
D	GM	8	Kwantitatieve versterking mariniersbataljons	x			
D	NGM	9	Maritime Ballistic Missile Defence /SMART L		x		
			Landstrijdkrachten / Projecten in realisatie (6)				
D	NGM	10	AGBADS (Voorheen FGBADS)		x		
D	NGM	11	Battlefield Management System (BMS)		x		
D	NGM	12	GPW, Boxer, ontwikkeling		x		x
D	NGM		GPW, Boxer, productie		x		x
D	NGM	13	IGV productie en training			x	x
D	NGM	14	Vervanging genie- en doorbraaktank			x	x
D	NGM	15	Datacommunicatie mobiel optreden (DCMO)		x		
			Luchtstrijdkrachten / Projecten in realisatie (10)				
D	NGM	16	AH-64D MTADS	x			
D	NGM	17	Chinookuitbreiding en versterking			x	
D	GM	18	F-16 M5 modificatie			x	
D	GM	19	F-16 Mode 5 IFF		x		
D	GM	20	F-16 Verbetering lucht-grondbewapening,fase1		x		
D	NGM	21	F-16 Verbetering Lucht-Grond bewapening (fase II)		x		
D	NGM	22	Vervanging F-16 (SDD)		x		x
D	NGM		Vervanging F-16 (Nederlandse projecten)		x		x
D	GM	23	Aanschaf C-130/KDC-10 simulator			x	
D	NGM	24	AH-64D Upgrade			x	
D	GM	25	F-16 Zelfbescherming (ASE)	x			
			Defensiebrede projecten / Projecten in realisatie (4)				
D	NGM	26	MILSATCOM (LT&KT)		x		x
D	GM	27	Modernisering navigatiesystemen	x			
D	GM	28	Richtkijker wapen schutter lange afstand		x		
D	NGM	29	NH-90		x		x
			afgeronde projecten (5 projecten meegenomen in de analyse)				
		1	F-16 Luchtverkenning Systeem			x	
		2	Project Strategic Airlift Capability	x			
E		3	FENNEK (Licht verkennings/bewakingsvoertuig)			x	x
	NGM	4	TACTIS		x		
E	NGM	5	Panzer Haubitze 2000 (PzH 2000)	x			x

Legenda:

GM : gemandateerde

NGM : niet gemandateerd

Plank : kopen van de plank

Ontw : ontwikkeling

Combi : combinatie van kopen van de plank en ontwikkeling

IS : internationale samenwerking

[grijs vak] : deze projecten zijn als 1 project beschouwd

Bijlage 4 Afkortingen

ADD	Audit Dienst Defensie
BPB	Beleid-, Planning- en Begrotingsprocedure
CDC	Commando Diensten Centrum
CDS	Commandant der Strijdkrachten
COTS	Commercial off the shelf
DGM	Directoraat Generaal Materieel
DGPM	Directoraat Generaal Personeel en Materieel
DIP	Defensie Investeringsplan
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DMP	Defensie Materieel Proces
DRMV	Directie Ruimte, Milieu en Vastgoedbeleid
DS	Defensiestaf
HDAB	Hoofddirectie Algemene Beleidszaken
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
HDIO	Hoofddirectie Informatievoorziening en Organisatie
IenM	Infrastructuur en Milieu
JSS	Joint Logistic Support Ship
MOTS	Military off the shelf
MPO	Materieel Projecten Overzicht
PSG	Plaatsvervangend Secretaris -Generaal
SG	Secretaris -Generaal